

Tilburg University

Delegatie bij planvoorbereiding

Bruyn, Willem Johannes

Publication date:
1976

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Bruyn, W. J. (1976). *Delegatie bij planvoorbereiding: een kritische nabeschuwing over het algemeen uitbreidingsplan voor Amsterdam-1935*. [, Tilburg University]. [s.n.].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



DELEGATIE BIJ PLANVOORBEREIDING

**EEN KRITISCHE NABESCHOUWING OVER HET ALGEMEEN
UITBREIDINGSPLAN VOOR AMSTERDAM-1935**

W.J. BRUYN

STELLINGEN

1

De opvattingen van Köbben, inzake ethiek, die deels neerslag vonden in de beroepscode der Nederlandsche Sociologische en Antropologische Vereniging zijn in feite onverenigbaar met het begip moraal.

(Köbben, A. J. S., 'Sociale wetenschappen en ethiek', in: 'Waarden en wetenschap', Bilthoven 1974, p. 87-104).

2

De overigens plausible opmerking van dr. A. Hessels, dat het een bekend feit is, dat het forensisme aanleiding geeft tot een geringere betrokkenheid zowel in de woon- als in de werkgemeenten verdient qua bewijsvoering en konsekventies voor het beleid meerdere aandacht.

(Dr. A. Hessels, 'Vakantie en vakantiebesteding sinds de eeuwwisseling', Van Gorcum, Assen 1973, p. 274).

3

Het behoud van cultuurlandschappen, zoals die langs het Gein en bij Alblasterdam behoort voorrang te verkrijgen boven woningbouw.

4

Het standpunt van Julian Huxley ten aanzien van integratie is in het licht van zijn pleidooi voor een eugenetische benadering van bevolkingsproblemen inkonsekvent.

(Zie Huxley, Julian, 'Eugenics in evolutionary perspective', in 'Essays of a humanist', Pelican Books, 1969, p. 254-283).

5

De 'Bijlmerbajes' is een voorbeeld van een onoordeelkundige situering van een stedenbouwkundig element.

6

De eventueel gedwongen overplaatsing van ambtenaren naar andere woonplaatsen zou in strijd zijn met de houding welke de nederlandse overheid in deze t.o.v. andere groepen zoals werklozen aanneemt.

1

Het staken van de gratis toezending van Intermédiair aan boven-44-jarigen doet afbreuk aan de wetenschappelijke pretentie en potentie van het blad en is een vorm van discriminatie op grond van een wetenschappelijk niet-relevant criterium.

8

Studies als die van Anthony F. Wallace betreffende de relaties tussen persoonlijkheid en cultuur verdienen mede ter voorkoming en oplossing van groepsconflicten meer systematisch ter hand te worden genomen.

(Zie Anthony F. C. Wallace, 'Culture and Personality', Random House New-York, fourth printing, 1964).

9

De nederlandse overheid heeft te weinig oog voor de nadelige effecten, welke de massale immigratie van allochthonen op korte en lange termijn voor de autochthone bevolking met zich meebrengt.

Stellingen behorende bij het proefschrift 'Delegatie bij planvoorbereiding', W. J. Bruyn, Amsterdam 1976.

DELEGATIE BIJ PLANVOORBEREIDING

EEN KRITISCHE NABESCHOUWING OVER
HET ALGEMEEN UITBREIDINGSPLAN VOOR AMSTERDAM-1935

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DE GRAAD VAN DOCTOR IN DE
SOCIALE WETENSCHAPPEN
AAN DE KATHOLIEKE HOGESCHOOL TE TILBURG
OP GEZAG VAN DE RECTOR MAGNIFICUS PROF. MR. H. J. M. JEUKENS
IN HET OPENBAAR TE VERDEDIGEN TEN OVERSTAAN
VAN EEN DOOR HET COLLEGE VAN DEKANEN AANGEWEEZEN COMMISSIE
IN DE AULA VAN DE HOGESCHOOL
OP DONDERDAG 24 JUNI 1976 te 16.00 UUR

DOOR



COMP
S. 232 150
M. 232 E 12
C. 711.4 (492)

WILLEM JOHANNES BRUYN

geboren te Amsterdam

PROMOTOR : PROF. DR. F. GRÜNFELD
CO-REFERENT : PROF. DR. Sj. GROENMAN

*Aan de nagedachtenis van mijn broer Lucas,
als lid van een nederlandse duikbootbemanning
op zee omgekomen op 29 oktober 1942.*

INHOUD

I.	Inleiding	1
II.	Plandoelen en planresultaten	9
III.	Oude en nieuwe plandoelen	17
IV.	Oud zeer	26
V.	Facetten van onderzoek	40
VI.	De vorm van het stedelijke gebied	62
VII.	Hoofdelementen der verkeersstructuur	80
VIII.	Aspekten der detaillering	96
IX.	Branchevervaging	107
X.	Poging tot weging	115
XI.	Een nadere verkenning	134
	Samenvatting	157
	Summary	160
	Literatuur	161

Hoofdstuk I

INLEIDING

Planmatig handelen beoogt vergroting van de doeltreffendheid der handeling door een rationele aanpak. Dat eist het vooraf opstellen van een plan, waarin wordt aangegeven, hoe de beschikbare middelen moeten worden gebruikt, teneinde de plandoelen optimaal te kunnen verwezenlijken.

Bij planmatig handelen kan men een aantal fasen en subfasen onderscheiden. Aard en aantal hiervan hangen af van de gestelde doeleinden en de daarvoor aan te wenden middelen. Dror geeft van deze fasenstructuur een beeld in zijn 'A general model of planning', waarin de voornaamste fasen werden vastgelegd.¹ Voor ons doel gaan wij uit van een meer globale verdeling in een tweetal hoofdfasen, namelijk de planvoorbereidingsfase en de planuitvoeringsfase. Zoals de term aangeeft resulteert uit de planvoorbereidingsfase het plan, dat als blauwdruk voor de doelrealisering moet dienen. Daarbij worden als gezegd de plandoelen nader omschreven en de beschikbare middelen optimaal afgestemd op de doeleinden.

Het plan kan worden opgevat als normatief model voor de planuitvoeringsfase. Uiteraard zijn dan de planeinddoelen normatief voor de eindresultaten, hetgeen ook voor de onderdelen van het plandoel en de daarbij passende deelresultaten geldt.

Tot de middelen behoort logischerwijs ook de benodigde mankracht. Een planmatige handeling kan geheel en al een individueel ondernemen zijn, waarbij alle facetten in één hand liggen. Bij complexe en omvangrijke taakstellingen zal echter vaak delegatie van deeltaken plaatsvinden. Delegatie van werkzaamheden geschiedt, omdat deze deeltaken voor de initiatiefnemer zelf te omvangrijk of te moeilijk zijn. Bij te moeilijke deeltaken is delegatie van werkzaamheden aan deskundigen op zijn plaats. Vanzelfsprekend moet de initiatiefnemer dan wel blijven zorgen voor een verantwoord verloop van de handeling als geheel.

Is de beschikbare mankracht bij een planmatige handeling naar omvang en kwaliteit in de één of andere fase niet voldoende, dan zal het eindresultaat der handeling daarvan een nadelige invloed ondervinden. Dat geldt uiteraard ook voor die mankracht, waaraan gespecialiseerde taken worden gedelegeerd, namelijk de deskundigen.

Bij planmatig handelen op ruimtelijk terrein in Nederland speelt de delegatie van werkzaamheden aan deskundigen in alle fasen een belangrijke rol. Hun ideeën oefenen dikwijls een grote invloed uit op de vormgeving der ruimtelijke plannen en daarmee op de toekomstige levensomstandigheden der bevolking.

In de vele wijvingen uit de laatste jaren op dit terrein speelt de twijfel aan de deskundigheid der deskundigen mee. Daardoor wordt de vraag naar de doeltreffendheid der delegatie van werkzaamheden aktueel. De omvang der hiermee gemoeide belangen geeft aan deze vraag bovendien nog een extra betekenis. Daarom leek een onderzoek naar de kwaliteit van de inbreng der deskundigen van groot belang.

Omdat de meeste konflikten in de sfeer van de planvoorbereiding liggen lag vooral een onderzoek naar de ideeënproduktie der specialisten tijdens de planvoorbereidingsfase voor de hand. Een aanwijzing voor de kwaliteit der ideeënproduktie, neergelegd in een bepaald plan, kan gelegen zijn in de mate, waarin de uiteindelijke planresultaten afwijken van de in het oorspronkelijke plan gestelde doeleinden. Grote afwijkingen tussen doelen en resultaten wijzen altijd op een te gering vermogen tot vooruitzien bij de voorbereiding van het oorspronkelijke plan. Dat gebrek kan bewust zijn onderkend en hebben geleid tot het inbouwen van een grote mate van flexibiliteit in het plan, waardoor onverwachte veranderingen gemakkelijker kunnen worden verwerkt.

Uit een grote afwijking tussen plandoelen en resultaten bij geringe flexibiliteit in het oorspronkelijke plan kan worden geconcludeerd tot een gering vermogen tot vooruitzien. Daarmee is echter nog geen uitspraak gedaan over de mate, waarin de toekomstige gebeurtenissen ten tijde van de planvoorbereiding ook voorzienbaar waren. Het ligt voor de hand dat het voorspellen van onvoorspelbare gebeurtenissen ook van deskundigen bij de planvoorbereiding niet mag worden verwacht. Als criterium kan daarbij eventueel onder meer het oordeel van tijdgenoten over de toekomstige gang van zaken gelden. Indien dat meer in overeenstemming is met de latere ontwikkelingen dan de in het plan neergelegde ideeën der planvoorbereiders kan men de wenkbrauwen gaan fronsen over de kwaliteit van de inbreng der deskundigen.

Teneinde de kwaliteit der ideeënproduktie der deskundigen ten tijde van de planvoorbereiding met genoegzame diepgang te kunnen nagaan scheen beperking van het onderzoek tot één concreet geval van planmatig handelen op ruimtelijk gebied in Nederland gewenst. Voorts zou het moeten gaan om een geval, waarbij de planmatige handeling bij benadering voltooid geacht kon worden, zodat de voornaamste resultaten zichtbaar waren. Tevens zou het een zekere aktualiteit moeten hebben teneinde er lering voor de toekomst aan te kunnen ontleenen. Dit hield in, dat de planmatige handeling vrij recent moest zijn voltooid en zo mogelijk in een probleemgebied moest zijn voltrokken.

Zoals bekend is er ook op dit gebied te Amsterdam aan problemen geen gebrek. Voorts werd het grootscheepse plan in hoofdzaak voor Amsterdam uit 1935 na de

Tweede Wereldoorlog zover gerealiseerd, dat zicht ontstond op de voornaamste resultaten. Deze resultaten bepalen mede de huidige problematiek op stedenbouwkundig terrein. Voorts vertoonde de opbouw van het stedenbouwkundige apparaat in het verleden trekken, die ook in het heden nog doorwerken. Met dit alles schijnt nadere aandacht voor dit plan in hoofdzaak en zijn resultaten gerechtvaardigd.

Bij deze studie zou het in de eerste plaats moeten gaan om de sociologische achtergronden van een planmatige handeling op ruimtelijk terrein in een concreet maatschappelijk kader. De centrale vraag daarbij is in hoeverre een bepaalde sociale groep, die een zekere deskundigheid bij de planvoorbereiding claimt, de aan haar gedelegeerde taak in het planningsproces volgens de gestelde verwachtingen heeft vervuld.

Het betreft hier een vorm van evaluatie-onderzoek, waarbij in het algemeen toetsing van verschijnselen aan passende normatieve criteria wordt beoogd. Ruth Glass, een Engelse sociologe, die evaluatiestudies op planologisch terrein aanbeval, wees erop, dat zij zouden kunnen bijdragen tot vermeerdering van de zelfkennis bij planologen. Zij zouden volgens haar bijvoorbeeld kunnen leiden tot het leren zien van subjectieve ideologische elementen in de eigen geestelijke bagage.² Daarmee schijnt echter de mogelijke betekenis van dergelijke studies onderschat. Een betere kennis van het planningsproces zou eventueel kunnen leiden tot een evenwichtiger doseren van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden op dit terrein. In dat geval zouden de gevolgen van zo'n onderzoek ver kunnen uitgaan boven de door Ruth Glass verwachte vergroting van zelfkennis bij planologen.

Sinds Ruth Glass in 1959 haar artikel schreef lijkt het belang van evaluatie-onderzoek als noodzakelijke begeleiding van planmatig handelen algemener te zijn erkend en aanvaard. Hyman en Wright, die zelf hun sporen op dit gebied hebben verdiend, uitten zich althans in 1967 in deze geest.³ En ook bijvoorbeeld de in 1971 voor het eerst door de Russell Sage Foundation uitgegeven verzamelbundel betreffende evaluatie-onderzoek legt daarvan getuigenis af.⁴ Niettemin schijnt met name het aantal evaluatiestudies op ruimtelijk gebied schaars.

Het Algemeen Uitbreidingsplan voor Amsterdam - 1935

Het concrete geval van planmatig handelen op ruimtelijk gebied, dat in deze studie nadere aandacht krijgt, betreft zoals gezegd het Algemeen Uitbreidingsplan voor Amsterdam, dat in 1935 door de Amsterdamse gemeenteraad werd goedgekeurd.⁵ Het was een zogenaamd plan in hoofdzaak, zoals dat na de wetswijziging van 1931 door de Woningwet voor een aantal gemeenten was voorgeschreven.

De Woningwet zelf dateerde van 1901. Daarin werden voor wat de planning op gemeentelijk niveau betreft de gemeenteraden aangewezen als de instanties, die de plannen van uitbreiding moesten vaststellen. Alle gemeenten met meer dan 10.000 inwoners en gemeenten, wier inwoneraantal in de voorafgaande vijf jaren met meer

dan één vijfde was toegenomen, waren verplicht een uitbreidingsplan vast te stellen binnen een door Gedeputeerde Staten te bepalen termijn. Het plan van uitbreiding zou een geldingsduur krijgen van ten hoogste tien jaar. Het zou voorts ten minste ééns in de tien jaar moeten worden herzien. De plannen moesten door Gedeputeerde Staten worden goedgekeurd. Bij onthouding van goedkeuring kon de gemeenteraad in beroep gaan bij de Kroon.

Het Woningbesluit van 1932 bepaalde ten aanzien van de inhoud van een plan nader, dat het een beeld zou moeten geven van de toekomstige uitbreiding der gemeente te land en te water, voorzover deze door het plan gedekt werd. Daarbij zouden in ieder geval de hoofdverkeerswegen alsmede de gronden voor doeleinden van openbaar nut, voor woningen en andere gebouwen en zo nodig voor inrichtingen voor nijverheid en handel moeten worden aangegeven. In feite wilde dat zeggen, dat een plan in hoofdzaak de toekomstige globale bestemmingen van de grond moest aangeven voor het in het plan opgenomen gebied naast het daarbij behorende net van hoofdverkeerswegen. De uitwerking van dergelijke plannen in hoofdzaak zou in zogenaamde plannen in onderdelen moeten gebeuren. In dat kader zouden voor de woongebieden tevens de dichtheid van bebouwing, de grootte en aard der woningen en waar nodig het aantal woningen boven elkaar moeten worden vermeld.

Ten aanzien van de plannen in hoofdzaak was zoals gezegd bepaald welke elementen *in ieder geval* zouden moeten worden opgenomen. Deze formulering liet aan de gemeentebesturen de vrijheid zo nodig andere facetten op te nemen.⁶

Hoofdpunten uit planvoorbereiding en plan

De voorbereiding van het zoëven genoemde Amsterdamse plan in hoofdzaak lag in handen van de in 1928 gestichte afdeling Stadsontwikkeling, onderdeel van de hoofdstedelijke Dienst der Publieke Werken. Opvallend was daarbij ondermeer de voor die tijd grootscheepse toepassing van stedenbouwkundig onderzoek als onderzoek voor het eigenlijke ruimtelijke plan. Zo was het voor het Amsterdamse plan kenmerkend dat belangrijke deeldoelen werden afgeleid uit de vooruitberekening van de toekomstige Amsterdamse bevolking in het jaar 2000.

Uit deze berekening kwam naar voren, dat de bevolking naar alle waarschijnlijkheid na het jaar 2000 niet meer zou groeien. De bevolking zou in dat jaar minimaal 900.000 zielen omvatten en maximaal 1.100.000 zielen. Het programma van ruimtelijke voorzieningen tot 2000 werd gebaseerd op een bevolkingsomvang van 960.000 zielen, een getal dat derhalve tussen de minimum- en maximumschatting in lag. In zekere zin zag men deze uitkomst als een onontkoombaar resultaat van een demografische ontwikkeling, dat men als een gegeven had te aanvaarden.⁷

Ten aanzien van de vraag waar deze bevolking moest worden ondergebracht werd bepaald, dat de toekomstige bevolking in zijn geheel binnen de toenmalige gemeentelijke grenzen zou moeten worden geherbergd, inclusief alle bijbehorende voorzie-

ningen. Het daartoe nieuw te creëren stedelijke gebied zou volgens de planvoorbereiders moeten aansluiten bij dat der bestaande stad. Evenals de bevolking zou het stedelijke gebied zijn grootste omvang hebben bereikt in het jaar 2000 en nadien niet meer groeien, zodat van een zogenaamd eindplan kon worden gesproken.

In het plan werden ongeveer 6000 hectaren nieuw stedelijk gebied geprojecteerd. Daardoor zou het totale stedelijke gebied in vergelijking met dat van 1930 10.395 hectaren gaan omvatten. Bij het toenmalige Amsterdamse grondgebied van 17.122 hield dit in dat er een landelijk gebied van 6.727 hectaren binnen de gemeentegrenzen zou rester⁸.

Van de 6000 hectaren nieuw stedelijk gebied werden ruim 1.700 hectaren bestemd voor nieuwe woongebieden. Daar zouden in totaal 112.598 nieuwe woningen moeten worden gebouwd. Van deze 112.598 nieuwe woningen zouden er 84.312 moeten dienen tot opvang van de vooruitberekende groei van het aantal woningbehoevende gezinnen als gevolg van de bevolkingsaanwas en de gezinsverdunning. Voorts zouden 26.869 woningen bestemd zijn voor de vervanging van wegens sanering, cityvorming en in het landelijke gebied afgebroken woningen en 1.417 woningen zouden fungeren als reserve bij onverwachte ontwikkelingen. De rest van het stedelijke gebied werd bestemd voor werkgebieden en recreatie.⁹

Als bijzonderheid van dit Amsterdamse plan in hoofdzaak kan gelden dat er in wordt gepreludeerd op de uitwerking in plannen in onderdelen in dien zin, dat het reeds elementen bevat die eigenlijk in plannen in onderdelen thuishoren. Dat geldt in de eerste plaats voor de vermelding van de aantallen woningen per hectare in de voornaamste nieuw-ontworpen woongebieden. Deze woningdichtheden moesten als deeldoel in het plan in hoofdzaak worden gebracht teneinde te garanderen, dat de geplande capaciteit van 112.598 woningen voor het gehele plan zou worden bereikt. Alleen langs deze weg zou de voorgenomen onderbrenging van de toekomstige Amsterdamse bevolking op eigen gemeentelijk territorium kunnen worden gerealiseerd. Overigens waren deze dichtheden aan de hand van proefverkavelingen voor enkele nieuwe woongebieden zodanig gekozen, dat een leefbare woonomgeving was gega-

randeerd. Naast deze dichtheden werden in dit plan in hoofdzaak ook andere elementen uit plannen in onderdelen als deeldoelen in het plan in hoofdzaak genoemd. Het betrof hier woningaantallen per woongebied en de woningtypen. De woningaantallen per woongebied houden uiteraard verband met de daarvoor vastgestelde dichtheden. Maar niet voor alle in het plan geprojecteerde nieuwe woongebieden zijn de dichtheden aangegeven. Ten aanzien van de woningtypen zijn in het plan aanduidingen te vinden van de door de ontwerpers geplande percentages eengezinshuizen en hoge bouw. Hiermee begaven de planvoorbereiders zich nog verder op het terrein van het detailleren. Ook deze elementen maakten evenwel deel uit van hun conceptie van leefbaarheid, zoals die in de proefverkavelingen was neergelegd.

Goedkeuring en uitvoering

De goedkeuringsprocedure verliep niet zonder moeilijkheden. Bij de behandeling in de Amsterdamse gemeenteraad in 1935 ondervond het plan veel kritiek van de zijde der raadsleden.¹⁰

Voorts onthield de Kroon in eerste ronde haar goedkeuring aan het plan. De Kroon maakte in de eerste plaats bezwaar tegen de haars inziens te beperkte inhoud van het begrip 'Subsidiaire bestemming', door de Amsterdamse ontwerpers ingevoerd teneinde handhaving van de bestaande toestand in het landelijke gebied mogelijk te maken, zolang er geen plan in onderdelen voor was vastgesteld. Voorts vond de Kroon, dat uit het plan de urgentie tot het bouwen van een brug over zijkanaal K ten noorden van het IJ niet zodanig was gebleken, dat de daaraan voor belanghebbenden verbonden bezwaren moesten worden aanvaard.¹¹

Pas nadat de Kroon het plan in 1939 in tweede ronde had goedgekeurd kon men in de startblokken gaan staan voor de uitvoeringsfase.¹² Toen kwam echter de Tweede Wereldoorlog een spaak in het wiel steken. Met de voorbereiding der uitvoering had men echter niet gewacht tot de definitieve goedkeuring van de Kroon was verkregen. In 1939 verscheen reeds het eerste plan in onderdelen voor de tuinstad Slotermeer. Het zou evenwel tot 1952 duren eer men op basis van een gewijzigd plan in onderdelen voor deze tuinstad een begin kon maken met het realiseren van de omvangrijke na-oorlogse uitbreidingen binnen de door het plan in hoofdzaak aangegeven kaders.¹³ Tegen het einde van de zestiger jaren waren de in het plan geprojecteerde nieuwe woongebieden vrijwel volgebouwd. Wat er in het begin van 1967 nog aan nieuwe woningen aldaar kon worden gerealiseerd omvatte projecten, die om financiële of andere redenen op dat moment moeilijk van de grond konden komen.

Reeds vanaf 1950 had men echter zien aankomen, dat de geplande aantallen woningen geen plaats zouden kunnen vinden in de daarvoor aanvankelijk bestemde gebieden en was men gaan omzien naar andere terreinen voor de woningbouw en bijbehorende voorzieningen. Die vond men binnen de gemeentegrenzen in Amsterdam-Noord.¹⁴ Daarbuiten bood kort daarna de Bijlmermeer en omgeving kansen op soelaas. De daaruit resulterende uitbreidingen van het stedelijke gebied gingen uiteraard ten koste van het landelijke.

Opzet van deze studie

Teneinde een eerste aanwijzing van de kwaliteit van het oorspronkelijke plan te verkrijgen worden in het volgende eerst de afwijkingen tussen de aanvankelijke plandoelen en de uiteindelijke resultaten nagegaan. Daarbij wordt de stand van zaken in de periode 1967-1969 tot uitgangspunt genomen. Toen waren de in het oude plan geprojecteerde woongebieden nagenoeg volgebouwd. Voor de woningbouw kon dus bij benadering worden vastgesteld in hoeverre men de doeleinden van

het plan van 1935 had weten te realiseren. Vooral aan dit aspect wordt in het hierna volgende hoofdstuk 'Plandoelen en planresultaten' aandacht gewijd.

De grote uitbreidingen, welke op basis van de naoorlogse planwijzigingen in Noord en het Zuid-Oosten werden geprojecteerd, waren in genoemde periode reeds in uitvoering. De gedachte aan een eindplan in zijn oorspronkelijke vorm was derhalve reeds losgelaten en een geheel nieuw stedenbouwkundig perspectief was ontstaan. Het was primair de behoefte aan woningen geweest, die achteraf binnen de aanvankelijk aangegeven kaders niet kon worden bevredigd. Het projekteren van nieuwe woongebieden elders bracht evenwel ook voor vrijwel alle overige bestemmingen van de grond het formuleren van nieuwe plandoelen met zich mee. Het hoofdstuk 'Oude en nieuwe plandoelen' geeft van deze verschuiving in de plandoelen een beeld.

In het zestal daarop volgende hoofdstukken wordt vervolgens nagegaan welk aandeel de ideeënproductie der deskundigen heeft gehad in de vormgeving van het oude plan en de latere wijzigingen. Een aparte plaats neemt het hoofdstuk 'Oud zeer' daarbij in. Daarin wordt een schets gegeven van de turbulente voorgeschiedenis van het plan met zijn strijd tussen de verschillende gemeentelijke diensten. Doel ervan is na te gaan in hoeverre deze voorgeschiedenis van invloed kan zijn geweest op de vormgeving van het oorspronkelijke plan.

Het ambtelijke stedenbouwkundige apparaat te Amsterdam kende zowel ten tijde van de planvoorbereiding als tot voor kort een duidelijke scheiding tussen onderzoekers en ontwerpers. Onderzoekers hielden zich overwegend bezig met het peilen van de bestaande en toekomstige behoeften aan gronden voor de woon-, werk- en recreatiegebieden en de daarmee samenhangende vragen, zoals die betreffende de gewenste woningdifferentiatie. Zij waren dan ook verantwoordelijk voor de bevolkingsprognose en de daaruit afgeleide berekeningen, die in grote lijnen de kwantitatieve grondslag van het plan vormden. In het hoofdstuk 'Facetten van onderzoek' worden hun werkzaamheden, voorzover in dit kader mogelijk, belicht.

Tot de ontwerpers behoorden al diegenen, die zich met de eigenlijke vormgeving van het plan 'op de tekentafels' bezig hielden. Zij waren verantwoordelijk voor de wijze, waarop het stedelijke gebied in zijn horizontale en verticale componenten gestalte kreeg. Hun activiteiten worden in de hoofdstukken 'De vorm van het stedelijke gebied', 'Elementen van de verkeersstructuur, en 'Aspekten der detaillering' aan een beschouwing onderworpen.

Een enigszins afwijkend karakter draagt het hoofdstuk 'Branchevervaging'. Daarin worden de bemoeienissen van het ambtelijke apparaat met de diverse pogingen tot gebiedsuitbreiding geschetst, die door Amsterdam werden ondernomen, nadat het plan-1935 door de Kroon was goedgekeurd.

In de voorafgaande hoofdstukken betreffende de inbreng der deskundigen vond reeds konfrontatie plaats met de meningen van tijdgenoten over de toekomstige ontwikkeling. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de ideeën van de leden van de

Amsterdamse raad, die in 1935 het plan moesten beoordelen. In het licht van de toekomstige ontwikkeling wordt gepoogd na te gaan waar het gelijk lag. Het daaruit resulterende oordeel wordt mede getoetst aan latere uitspraken van de leidinggevende ontwerpers. Het één en ander wordt samenvattend behandeld in het hoofdstuk 'Poging tot weging'.

In het slothoofdstuk wordt onder de titel 'Een nadere verkenning' een aanloop genomen tot verdere exploratie van de problematiek der delegatie aan deskundigen en tot een verdere bijdrage aan de gedachtenwisseling op dit terrein.

Hoofdstuk II

PLANDOELEN EN PLANRESULTATEN

Een plan in hoofdzaak moest een beeld geven van de toekomstige uitbreiding der gemeente voor het in het plan begrepen gebied. Daarbij werden in de wet de diverse vormen van grondgebruik en de hoofdverkeerswegen als noodzakelijke elementen genoemd. In het Amsterdamse plan in hoofdzaak werden tevens deeldoelen opgenomen betreffende de aantallen nieuw te bouwen woningen, als ook van de oppervlakten, de dichtheden en de woningtypen der nieuwe geprojecteerde tuinsteden en van enkele andere wijken.

Het in het Amsterdamse plan begrepen gebied omvatte het gehele toenmalige grondgebied der gemeente Amsterdam buiten de bebouwde kom. Daarin zou het eigenlijke stedelijke gebied moeten worden uitgebreid ten koste van het landelijke, teneinde tegemoet te kunnen komen aan de behoefte aan stedelijke voorzieningen. Maar volgens de nota van toelichting op het plan zou deze uitbreiding beperkt blijven tot aanvaardbare proporties. De bevolking zou immers in het jaar 2000 zijn grootste omvang hebben bereikt en in ieder geval niet ver boven de 960.000 zielen uitkomen. En dit gehele aantal zou volgens het plan kunnen worden opgevangen binnen het nieuw-geprojecteerde stedelijke gebied. De omvang daarvan was in de ogen der ontwerpers alleszins aanvaardbaar. Voor het schrikbeeld van een steeds aangroeiende wereldstad in sociaal, economisch en stedenbouwkundig opzicht behoefde men volgens hen dan ook geen vrees te koesteren.

Hoewel in het plan overigens niet wordt nagegaan, wat aanvaardbare afmetingen voor een stedelijk gebied zijn, moet men aannemen dat de geplande omvang een indicatie van normatieve aard inhield. Handhaving van de oorspronkelijk geplande omvang van het stedelijke gebied kan als deeldoel van het oorspronkelijke plan in hoofdzaak worden opgevat. Deshalve kan een sterke vergroting daarvan als strijdig met de oorspronkelijke visie worden beschouwd.

De omzetting van landelijk in stedelijk gebied binnen de gemeentegrenzen zoals die voor het jaar 2000 was gepland had reeds begin 1967 zijn beslag gekregen zoals uit de volgende staat blijkt.

Verhouding stedelijk/landelijk per 1-1-1931, 1-1-1967 en gepl. 2000

	1	2	3	4
Categorie	1-1-1931	1-1-1967	2000	2 in % van 3
	ha.	ha.	ha.	
Bestaand stedelijk	4.350	8.380	—	
Opgehoogd terrein	486	2.732	—	
Terrein in aanmaak	101	413	—	
Totaal stedelijk	4.937	11.525	10.395	110.8
Landelijk	12.185	6.677	6.727	99.3
Totaal gemeente	17.122	18.202	17.122	106.3

Zoals uit de laatste kolom blijkt was het stedelijke gebied op 1 januari 1967 ruim 10% groter dan voor het jaar 2000 was gepland, terwijl de omvang van het landelijke gebied in 1967 iets beneden het voor het jaar 2000 geprojecteerde lag. Daarbij moet worden bedacht dat het gemeentelijke grondgebied als geheel door annexatie 1080 hectare groter was dan in 1931.

In het plan waren de in het jaar 2000 voor een bevolking van 960.000 zielen passende ruimtelijke voorzieningen naar omvang berekend. De volgende staat geeft de opsplitsing van het stedelijke grondgebied naar diverse bestemmingen aan in de jaren 1931, 1967 en zoals gepland voor het jaar 2000. Daarbij zijn de opgehoogde terreinen en terrein 'in aanmaak' buiten beschouwing gelaten. De laatste kolom geeft het percentage aan van het voor het jaar 2000 in het oorspronkelijke plan beoogde oppervlak, dat in het begin van 1967 was gerealiseerd. Het betreft hier de uiteindelijk geplande totaal-oppervlakten van de desbetreffende categorieën en niet alleen de nog nieuw te creëren gebieden.

Zoals men ziet loopt de grootste bestemmingscategorie 'woonwijken en city' bij de realisering voorop, afgezien van de veel kleinere bestemmingen 'sportterreinen' en 'haven- en opslagterreinen': Ruim 91% van het voor het jaar 2000 geplande areaal voor woonwijken en city had in het begin van 1967 reeds zijn beslag gekregen.

Dat kan in het licht van de naoorlogse woningnood in permanentie nauwelijks verbazing wekken. Slechts door het bouwen van nieuwe woningen in de daarvoor geprojecteerde nieuwe woongebieden kon die nood worden gelenigd. Vergelijking van de geplande met de gerealiseerde aantallen nieuwe woningen in deze gebieden kan leren in hoeverre men in 1967 erin was geslaagd, dit belangrijke doel te bereiken.

Het oorspronkelijke plan was opgezet voor een bevolking van 960.000 zielen in het jaar 2000. Teneinde dit aantal te kunnen huisvesten zouden volgens de berekeningen 112.000 nieuwe woningen moeten worden gebouwd. Daarin was dan een kleine reserve voor onverwachte ontwikkelingen begrepen. De naoorlogse periode

Verdeling stedelijk gebied naar categorieën in 1931, 1967 en 2000

	1	2	3	4
Categorieën	1-1-1931	1-1-1967	2000	2 in % van 3
	ha.	ha.	ha.	
Woonwijken en city	2.051	3.888	4.253	91.4
Parken en plantsoenen	163	367	507	72.4
Sportterreinen	162	424	435	97.5
Volkstuinen en sch. wt.	149	241	518	46.5
Algemene Recreatiegebied	0	94	300	31.3
Begraafplaatsen	75	71	190	37.3
Industrieterreinen	301	519	889	58.4
Haven en opslagterreinen	220	446	437	102.1
Spoorwegen en empl.	151	273	418	65.3
Havens en bevaren wateren	1.078	2.057	2.448	84,—
Totaal sted. gebied	4.350	8.380	10.395	80.6

bleek echter een buitensporige hoeveelheid onverwachte ontwikkelingen te vertonen, zodat de geplande woningproductie in geen dele kon worden bereikt, zoals uit de volgende tabel blijkt. Hij geeft o.m. per buurt de geplande, de gerealiseerde en de nog te bouwen aantallen nieuwe woningen, voorzover begrepen in het oorspronkelijke plan, per 31 december 1969.

Uit deze cijfers blijkt ten eerste dat van het totaal aantal volgens het oorspronkelijke plan in de hierbij ontworpen woongebieden te bouwen woningen ten getale van 112.500 er uiteindelijk volgens een ruwe schatting 86.700 woningen werden of deels nog zullen worden gerealiseerd, ofwel ruim 77% van het geplande aantal.

Daarbij doen zich opvallende verschillen in 'vullingsgraad' tussen de verschillende buurten en stadsdelen voor. Zo hebben Oud-Nieuw-West, Bos en Lommer en de Rivierenbuurt een aantal woningen gekregen, dat deels ver uitgaat boven het aanvankelijk geplande aantal.

Dat desondanks het totale aantal uiteindelijk gebouwde woningen bijna een kwart beneden het oorspronkelijk voorziene aantal kwam te liggen is uiteraard te wijten aan het sterke achterblijven van de woningbouw in andere wijken. Soms verviel de woonbestemming geheel, zoals in het gebied ten zuiden van Westlandgracht en in Nieuwendam-Zuid. Elders werd het aantal woningen drastisch verminderd bijvoorbeeld ten gevolge van het vestigen van bijzondere bebouwing, zoals in Overtoomse Veld/Westlandgracht.

De tuinsteden buiten de ringbaan, proefveld voor de nieuwe, na-oorlogse stedenbouw, geven in dit opzicht een gemengd beeld te zien. Een uitzonderingspositie nemen Sloterveer en Osdorp in, waar respectievelijk 101,2 en rond 95% van de oorspronkelijk geplande woningaantallen werden gerealiseerd. De andere drie tuin-

Geplande en gerealiseerde woningen op basis van het A.U.P.

Stadsdeelte		Te bouwen volgens A.U.P.	Gereali- seerd	2 in % van 1
1. West	— Oud Nieuw West	5.800	10.400	179.3
2.	— Landlust	4.800	3.200	66.7
3.	— Bos en Lommer	6.200	6.900	111.3
4.	— Overtoomse Veld	8.400	3.600	42.9
5.	— Westlandgracht	7.500	2.000	26.7
6.	— t.z. v. Westlandgracht	3.100	—	—
7.	— Slotermeer	9.800	9.917	101.2
8.	— Geuzeveld	8.400	4.669	55.6
9.	— Osdorp	12.900	12.251	95.—
10.	— Slotervaart	9.300	5.328	57.3
11. Zuid	— Oud-Nieuw-Zuid	4.800	4.500	94.—
12.	— Rivierenbuurt	5.400	6.700	124.—
13.	— Zuider Amstelkanaal.	3.700	700	19.—
14.	— Buitenveldert	13.200	8.656	65.6
15. Oost	— Oud-Oost	400	500	125.—
16.	— Watergraafsmeer	5.400	4.400	81.—
17. Noord	— Kamperfoelieweg o.e.	200	200	100.—
18.	— Omg. Hortensiastraat ¹	—	700	?
19.	— Tuindorp Buiksloot	1.100	800	73.—
20.	— Tuindorp Oostzaan-Z.	600	700	117.—
21.	— Nieuwendam-West	700	600	86.—
22.	— Nieuwendam-Zuid	800	—	—
Totaal		112.500	86.700	77.—

¹ Dit contingent is niet aangegeven op de kaart van het A.U.P. Het is wel voltooid in de jaren 1931/1932.

steden, te weten Geuzenveld, Slotervaart en Osdorp haalden daarentegen op geen stukken na de geplande aantallen. Geuzenveld moest het doen met 55.6% van het geplande aantal, Slotervaart met 57.3% en Buitenveldert met 65.6%.

Bij de in het plan geprojecteerde woongebieden namen de tuinsteden een bijzondere plaats in. Zij moesten een waar proefveld worden, waar alle eisen van de moderne stedenbouwers verwezenlijkt zouden worden. Daartoe behoorde de conceptie van overzichtelijke, goed geoutilleerde woonwijken ingebed in groen, ruim voorzien van eengezinshuizen ook voor de lagere inkomensgroepen.

Vooraf werden proefverkavelingen gemaakt, waarin alle eisen werden gekombineerd. De daaruit afgeleide grootheden werden in plankart of toelichting neergelegd, teneinde detaillering op de verlangde wijze te kunnen garanderen. Zij hadden o.m. betrekking op de omvang, de woningdichtheden, en de woningdifferentiatie der tuinsteden. In het volgende wordt op deze facetten nader ingegaan.

De vraag naar de omvang der tuinsteden heeft onder meer betekenis voor de

aldaar gerealiseerde woningaantallen en voor de mate, waarin de ligging 'in het groen' kon worden gerealiseerd.

De onderstaande staat geeft de oppervlakten der tuinsteden volgens het plan en volgens de tot stand gekomen wijken. Het gebied Overtoomse Veld/Westlandgracht, dat als liggende binnen de ringbaan eigenlijk niet als tuinstad geldt, is er ter vergelijking eveneens in opgenomen.

Geplande en gerealiseerde oppervlakte der tuinsteden

Tuinstad	Plan ha.	Gerealiseerd ha.
1. Slotermeer	140	246.43
2. Geuzenveld	120	118.67
3. Slotervaart	133	137.68
4. Overtoomse Veld/Westlandgracht	146	62.74
5. Osdorp	184	293.19
6. Buitenveldert	243	275.85

Hieruit blijkt dat Slotermeer en Osdorp een oppervlakte hebben gekregen die boven het oorspronkelijk geplande uitgaat. Vergelijking van de plankaart met het huidige kaartbeeld leert, dat deze uitbreiding ten koste van de omringende en doorsnijdende groenstroken is gegaan, die een veel geringere omvang hebben gekregen. Bij Buitenveldert treedt een soortgelijk verschijnsel op, zij het in veel kleinere omvang.

Het tegenovergestelde ziet men bij de gekombineerde wijk Overtoomse Veld/Westlandgracht, waarvan het oppervlak uiteindelijk meer dan gehalveerd werd. De rest kreeg een andere bestemming en ging dus als woongebied verloren.

De in het plan voor de tuinsteden en Overtoomse Veld/Westlandgracht genoemde dichtheden zijn brutodichtheden, waarbij het aantal woningen in de wijk wordt gedeeld door het totale tot de wijk behorende oppervlak, inclusief derhalve alle bijzondere bebouwing, alle verkeersruimten en alle open ruimten. Dit in tegenstelling tot de nettodichtheden, waarbij alleen het woongebied in engere zin in de noemer meespeelt. Het hier volgende overzicht geeft de geplande en verwerkelijkte brutodichtheden in de zojuist genoemde gebieden:

Woongebied	Geplande bruto-dichtheid	Gerealiseerde brutodichtheid
Overtoomse Veld/Westlandgracht	110	42.59
Slotermeer	70	43.98
Geuzenveld	70	39.25
Slotervaart	70	38.57
Osdorp	70	41.14
Buitenveldert	55	31.84

Zoals men ziet liggen alle in de tuinsteden gerealiseerde brutodichtheden aanmerkelijk beneden de geplande. Het gaat hier om afwijkingen naar beneden van 37–45%.

Opvallend is, dat de tuinsteden Slotermeer en Osdorp eveneens brutodichtheden hebben gekregen die ver beneden de geplande liggen, terwijl we in een voorgaande paragraaf hebben gezien, dat in deze tuinsteden de geplande woningaantallen geheel of bij benadering werden gebouwd.

De oplossing hiervan is te vinden in de veel grotere omvang welke deze tuinsteden hebben gekregen die zoals we zagen ten koste ging van de omringende groenstroken. Op een zelfde tendentie bij Buitenveldert werd reeds gewezen.

Men kan zeggen, dat het bouwen van tuinsteden met een ruim contingent één-gezinshuizen tot de voornaamste wensen van de planopstellers behoorden. Daarnaast dacht men aan een bescheiden contingent hoogbouw, dat de functie van stedenbouwkundig accent op diverse plaatsen zou kunnen vervullen. De rest van de woonbebouwing zou moeten worden opgetrokken in de middelhoge bouw van 3 of 4 woonlagen, te Amsterdam welbekend.

Vergelijkt men nu de in het plan te vinden indicaties voor de verschillende bebouwingstypen met de gerealiseerde dan vindt met het volgende beeld:

Soort Bouw	Sloter- meer	Geuzen- veld	Sloter- vaart	Os- dorp	Buiten- veldert	Plan. (%)
Eengez. huizen	25.3	27.7	25.3	16.3	13.4	50–60
Andere laagbouw	7.2	6.7	4.4	1.7	1.2	
3–4 hoog	53.4	64.1	62.0	54.5	56.3	48–38
Hoger dan 4	14.1	1.5	7.4	27.5	29.1	2
Totaal	100.—	100.—	100.—	100.—	100.—	100.—

Zoals men ziet wordt nergens in de plangebieden het gewenste percentage een-gezinshuizen gehaald. Slotermeer, Geuzenveld en Slotervaart, die het eerst tot stand kwamen vertonen verhoudingsgewijs de hoogste percentages maar komen toch niet hoger dan een krappe helft van datgene wat men zich bij het maken van het plan had voorgesteld. In Osdorp en Buitenveldert dalen de percentages een-gezinshuizen aanmerkelijk.

De percentages op de tweede rij in voorgaande tabel betreffen ondermeer winkelbebouwing. Ook die percentages vertonen in de loop der tijd een neiging tot dalen, zoals Osdorp en Buitenveldert laten zien.

De cijfers voor middelhoge bouw in 3 en 4 lagen liggen over de gehele linie hoger dan de uit het plan resulterende percentages. In alle tuinsteden vormt dit type bebouwing nog de hoofdmoot.

Grote verschillen met de geplande omvang vertoont ook de hoge bouw, dus die met

meer dan 4 bouwlagen. Aanvankelijk — zoals gezegd — bedoeld als visuele accenten teneinde belangrijke punten in de wijken te larderen, is de hoge bouw in sommige tuinsteden geworden tot dominerend element.

Kon men het percentage hoogbouw in Sloterveer nog beperken tot ruim 14% van het totale aantal woningen en wist men het in Geuzenveld terug te dringen tot slechts 1.5%, in Osdorp en Buitenveldert steeg het percentage woningen in hoogbouw respectievelijk tot ruim 27 en 29%.

Bij de vraag naar het aandeel der hoge bouw komt tevens de vraag op, hoe hoog die hoge bouw eigenlijk bij de realisering is uitgevallen.

Hoe hoog de hoge bouw volgens het oorspronkelijke plan zou moeten worden opgetrokken staat niet aangegeven, maar men moet gezien de slechts incidentele, sporadische toepassing ervan aannemen, dat men hoogbouw niet tot overheersend facet der nieuwe woongebieden wilde laten worden. Tot een dergelijk overheersen zou uiteraard naast het aandeel van de hoogbouw in de totale nieuwbouw tevens het aantal bouwlagen, waarin deze hoogbouw werd opgetrokken, bijdragen. Onderstaande staat geeft in dit verband het percentuele aandeel van de verschillende bebouwingstypen naar aantal bouwlagen op het totaal van de gerealiseerde woonbebouwing.

Percentuele verdeling woonbebouwing naar aantal bouwlagen per tuinstad

Aantal bouwlagen	Sloter- meer	Geuzen veld	Sloter- vaart	Osdorp-	Buiten- veldert
1	2.2	1.8	2.3	0.4	0.6
2	30.3	32.6	27.4	17.6	14.—
3	13.4	0.8	5.7	0.9	55.—
4	40.0	63.3	56.3	53.6	1.3
5	3.5	—	—	1.—	—
6	1.0	1.5	2.—	3.8	4.—
7	—	—	—	1.2	1.1
8	3.2	—	5.4	0.7	12.4
9	1.3	—	—	7.4	1.7
10	—	—	—	2.4	—
11	—	—	—	—	—
12	5.1	—	0.9	3.5	9.8
13	—	—	—	7.5	—
14	—	—	—	—	—
15	—	—	—	—	—
16	—	—	—	—	—
Totaal	100.—	100.—	100.—	100.—	100.—

Hieruit blijkt ondermeer, dat er tussen de tuinsteden onderling grote verschillen optreden wat de hoogte van de hoge bouw betreft. De hoge bouw als verzamelnaam

voor alle bebouwing met meer dan 4 woonlagen omvat alle schakeringen van 5 tot en met 13 bouwlagen. Vooral Slotermeer, Osdorp en Buitenveldert hebben veel woningen in hoge bouw met veel bouwlagen.

Samenvatting:

Rond 1967 waren de in het oorspronkelijke plan geprojecteerde nieuwe woongebieden vrijwel volgebouwd. Het aldaar gerealiseerde aantal nieuwe woningen lag echter rond 23% beneden het geplande. Naar omvang werden de tuinsteden Slotermeer en Osdorp veel groter dan oorspronkelijk ontworpen, terwijl andere woongebieden daarentegen kleiner van omvang werden. Er werden aanzienlijke oppervlakten toegewezen aan in het oorspronkelijke plan niet voorziene bijzondere bebouwing, niet tot de woonwijken behorend. De in het plan genoemde dichtheden werden voor wat de tuinsteden betreft nergens gehaald. De gerealiseerde dichtheden lagen over de gehele linie aanmerkelijk beneden de geplande.

Het percentage eengezinshuizen lag allerwege eveneens ver onder het geplande, terwijl de bouw hoger dan 4 bouwlagen een veel groter aandeel kreeg behalve in Geuzenveld. Deze hoge bouw steekt wat aantal bouwlagen en dus hoogteniveau betreft vaak aanmerkelijk boven de middelhoge bouw uit, zodat dat wat 'accent' had moeten zijn, tot dominerend element werd.

Hoofdstuk III

OUDE EN NIEUWE PLANDOELEN

Reeds sinds 1950 begon bij de hoofdstedelijke overheden het besef door te dringen, dat men binnen de grenzen van de in het oorspronkelijke plan gestelde kaders de woningnood niet zou kunnen oplossen. Daartoe bleven enerzijds de aantallen nieuw-gebouwde woningen te zeer achter bij de in het plan geraamde, terwijl anderzijds de behoefte aan woningen toenam. Dat deed hen omzien naar nieuwe terreinen voor de woningbouw. Die vond men voorlopig in het door de ontwerpers aanvankelijk verguisde Amsterdam-Noord, terwijl men tevens de strijd aanbod in het zuid-oosten, teneinde de Bijlmermeer en omgeving voor de amsterdamse woningbehoefte te kunnen benutten. Dit streven had twee grote stedenbouwkundige ingrepen tot gevolg, die in het volgende met de planwijziging-Noord en planwijziging-Zuid-Oost worden aangeduid. De planwijziging-Noord vond plaats in 1958. Het plan voor de Bijlmermeer en omgeving was geen planwijziging in eigenlijke zin, omdat het hier een gebied betrof dat juridisch niet tot de gemeente Amsterdam behoorde. Het werd echter als een uitbreiding van het amsterdamse stedelijke gebied beschouwd en behandeld. In dit geval behoeft er daarom waarschijnlijk aan het formeel-juridische aspekt niet al te zwaar getild te worden en kan het desbetreffende plan als een wijziging van het oorspronkelijke plan in hoofdzaak worden opgevat.

Genoemde planwijzigingen waren zoals gezegd noodzakelijk geworden wegens de behoefte aan nieuwe terreinen, in de eerste plaats voor de woningbouw. Maar deze nieuwe woongebieden vroegen tevens om nieuwe recreatieve en andere voorzieningen in hun direkte omgeving. Dat bracht de noodzaak tot omzetting van grote delen landelijk gebied, die voorheen als zodanig waren bestemd, tot stedelijk gebied met zich mee. De volgende staat laat zien, hoezeer het stedelijke gebied te Amsterdam werd vergroot ten koste van het landelijke.

Het stedelijke gebied zal derhalve van 1930 tot 2000 niet zijn toegenomen met ruim 6000 hectare, maar met 12.782 hectare, dus met meer dan het dubbele van het aanvankelijk geplande. De totale omvang van het stedelijke gebied zou daardoor

De verhouding stedelijk/landelijk te Amsterdam

Jaar	Stedelijk		Landelijk		Totaal	
	ha	%	ha	%	ha	%
1930	4350	25.2	12772	74.8	17122	100.—
Gepland 2000	10395	60.7	6727	39.3	17122	100.—
Planwijziging Nrd.	14602	80.2	3600	19.8	18202	100.—
Planwijziging Z.O.	17132	82.6	3600	17.4	20732	100.—

17.132 hectare worden in plaats van de geplande 10.395. Daarmee ging uiteraard een overeenkomstige afname van het landelijke gebied gepaard. Daarbij moet worden ingecalculeerd dat men voor de uitbreiding van het stedelijke gebied tenslotte in belangrijke mate een beslag moest leggen op gebieden in het zuid-oosten, buiten de oorspronkelijke gemeentegrenzen gelegen. Het betrof hier een gebied van ruim 2500 hectare, dat vrijwel geheel tot stedelijk gebied werd gemaakt.

Of met deze vergroting van het stedelijke gebied het schrikbeeld van een wereldstad in sociaal, economisch en stedenbouwkundig opzicht is gerealiseerd in de ogen der planontwerpers is de vraag. Zo ja, dan moet het deeldoel van handhaving van het stedelijke gebied in zijn oorspronkelijk geplande omvang als niet gerealiseerd worden beschouwd. Indien zij ook in de thans geplande eindtoestand nog een aanvaardbare omvang van het stedelijke gebied zien, kan worden opgemerkt, dat althans in dit opzicht de marges blijkbaar erg ruim genomen waren.

2. De gewenste omvang der stedelijke bestemmingen

Met een toekomstige bevolking van 960.000 zielen in de gedachten was men naarstig gaan berekenen hoeveel oppervlakte aan woon-, werk- en recreatiegebieden hiervoor benodigd waren. De hiermee gemoeide berekeningen vormen het respectabele deel met bijlagen bij de meergemelde nota van toelichting. De volgende staat geeft in de eerste kolom aan wat daarbij in het oorspronkelijke plan uit de bus kwam. Daarbij moet worden aangetekend dat met de letters o.p. de oppervlakten uit het oorspronkelijke plan worden aangeduid. Ter vergelijking zijn daaraan toegevoegd de geplande oppervlakten voor de diverse voorzieningen na de planwijziging 'Noord', hierbij aangeduid met pwn. Tenslotte zijn er nog de oppervlakten aan toegevoegd, nadat over de gemeentegrenzen heen ten zuid-oosten van de stad een belangrijk stedelijk gebied was gepland. Deze laatste gegevens staan onder de kop pwzo, ofwel planwijziging zuid-oost.

Zoals men ziet moest men helaas ook nog rekening houden met een behoefte aan begraaftplaatsen, maar wel bij een afnemende vraag. Daaraan was uiteraard niet de

De geplande differentiatie van stedelijke bestemmingen

Categorie	o.p. ha	pwn. ha	pw.zo. ha
Woonwijken en city	4.253	5.271	6.264
Parken en plantsoenen	507	1.880	2.312
Sportterreinen	435	636	650
Volkstuinen en schoolwerk.t	518	288	339
Algemene recreatiegebieden	300	1.275	1.832
Begraafplaatsen	190	130	130
Industrieterreinen	889	1.085	1.265
Haven- en opslag.	437	997	997
Spoorwegen en empl.	418	388	441
Havens en bev. wateren	2.448	2.652	2.902
Totaal sted.geb.	10.395	14.602	17.132

ontdekking van het eeuwige leven op aarde maar wel de verandering in de begrafenisgewoonten debet. Overigens bedroeg de claim van deze voorziening op de grond een zo gering percentage van het totaal, dat men nadere beschouwing van deze categorie piëteitvol buiten beschouwing kan laten.

Dat in een stedelijk gebied de categorie woonwijken plus city de voornaamste grondgebruiker is, kan weinig verbazing wekken. Wel verrast het dat na het lanceren van het oorspronkelijke 'eind'-plan nog twee maal een uitbreiding van ruim 1000 hectare mogelijk en nodig bleek. Nog groter sprongen maakten echter sommige recreatiecategorieën, zoals die voor parken en plantsoenen en voor algemene recreatiegebieden. Daartegenover verschijnen de categorieën sportterreinen en volkstuinen respectievelijk als matig toenemend en afnemend.

Tegenover de geweldige toename van bepaalde recreatie-categorieën nemen de diverse categorieën werkterreinen in de plannen slechts in betrekkelijk bescheiden mate toe, al bedraagt deze toeneming gezamenlijk nog altijd ruim 1400 hectare.

Ter verkrijging van een beter beeld van de relatieve belangrijkheid der diverse gebruiksbestemmingen in de geplande stedelijke gehelen volgt hieronder nog een staat, die in procenten het aandeel van iedere categorie op het totaal aangeeft.

Uit de volgende staat blijkt onder meer, dat verhoudingsgewijs het aandeel van de woonwijken annex city in het stedelijke totaal met de grote planwijziging-noord afneemt en verder stabiel blijft. De op één na grootste categorie der Havens en bevaren wateren neemt in belangrijkheid bij de beide planwijzigingen af. Daarentegen ziet men, dat de beide recreatieve bestemmingen parken/plantsoenen en algemene recreatiegebieden na de planwijziging-Noord een veel groter deel van de ruimte in beslag gaan nemen, welk relatief aandeel bij de volgende planwijziging nog enigszins versterkt wordt.

Het antwoord op de vraag in hoeverre er afwijkingen optreden tussen het oor-

Categorie	o.p. %	pwn. %	pw.zo. %
Woonwijken en city	40.9	36.1	36.6
Parken en Plantsoenen	4.9	12.9	13.5
Sportterreinen	4.2	4.3	3.7
Volkstuinen en sch.werk.t.	5.-	2.-	2.-
Algemene recreatiegebieden	2.9	8.7	10.7
Begraafplaatsen	1.8	0.9	0.8
Industrieterreinen	8.6	7.4	7.4
Haven- en opslagterreinen	4.2	6.8	5.8
Spoorwegen en emplacements	4.-	2.7	2.6
Havens en bev. wateren	23.5	18.2	16.9
Totaal sted.geb.	100.-	100.-	100.-

spronkelijke plan en de definitieve toestand, zoals die na de laatste planwijziging tot uiting komt kan echter beter worden gevonden in een derde tabel waarbij de plandoelen van het oorspronkelijke plan op 100 zijn gesteld en het na de planwijzigingen ontstane beeld is uitgedrukt in procenten van het oorspronkelijke plan.

Categorie	o.p. (o.p. = 100)	p.w.n.	pw.zo
Woonwijken en city	100	123.9	146.8
Parken en plantsoenen	100	372.6	456.-
Sportterreinen	100	146.2	149.4
Volkstuinen en sch.werkt.	100	155.6	65.4
Algemene recreatiegebieden	100	425.-	610.7
Begraafplaatsen	100	68.4	68.4
Industrieterreinen	100	122.1	142.3
Haven- en opslagterreinen	100	228.1	228.1
Spoorwegen en emplacements	100	93.1	105.5
Havens en bev. wateren	100	108.3	118.5
Totaal sted.geb.	100	140.5	164.8

Uit deze cijfers blijkt dat de vergroting van het areaal der woonwijken annex city in twee 'sprongen' van ongeveer gelijke grootte tot stand kwam, bij iedere planwijziging één.

Bij de recreatieterreinen maakten bij de planwijziging-noord vooral de categorieën parken en plantsoenen en algemene recreatiegebieden een grote sprong voorwaarts en kwamen daarmee op respectievelijk ruim 3.7 en 4.2 maal de oorspronkelijk geplande omvang. Bij de planwijziging zuid-oost zette deze toename zich vooral bij de algemene recreatiegebieden voort, die het toen zelfs tot ruim 6 x hun oorspronkelijk geplande omvang brachten.

Eigenaardig is het verloop bij de sportterreinen en volkstuinen. De sportterreinen

kregen bij de planwijziging noord een vrij sterke uitbreiding tot bijna 1.5 maal hun oorspronkelijk geplande areaal. Bij de planwijziging zuid-oost namen zij daarentegen nauwelijks meer toe. De volkstuinten vielen bij de eerste grote planwijziging mét de begraafplaatsen terug tot ver beneden hun in het oude plan geraamde omvang, waarna zij hun aandeel bij de planwijziging zuid-oost weer wat verbeterden. De industrieterreinen kregen bij beide grote planwijzigingen een fikse uitbreiding. De Havens- en opslagterreinen zagen daarentegen slechts bij de planwijziging-noord hun areaal belangrijk uitgebreid en kwamen er bij de planwijziging zuid-oost niet aan te pas. Het stedelijke gebied als totaal kwam tenslotte uiteindelijk op ruim 1.6 maal het aanvankelijk geplande oppervlak.

2. De situering van het stedelijke gebied

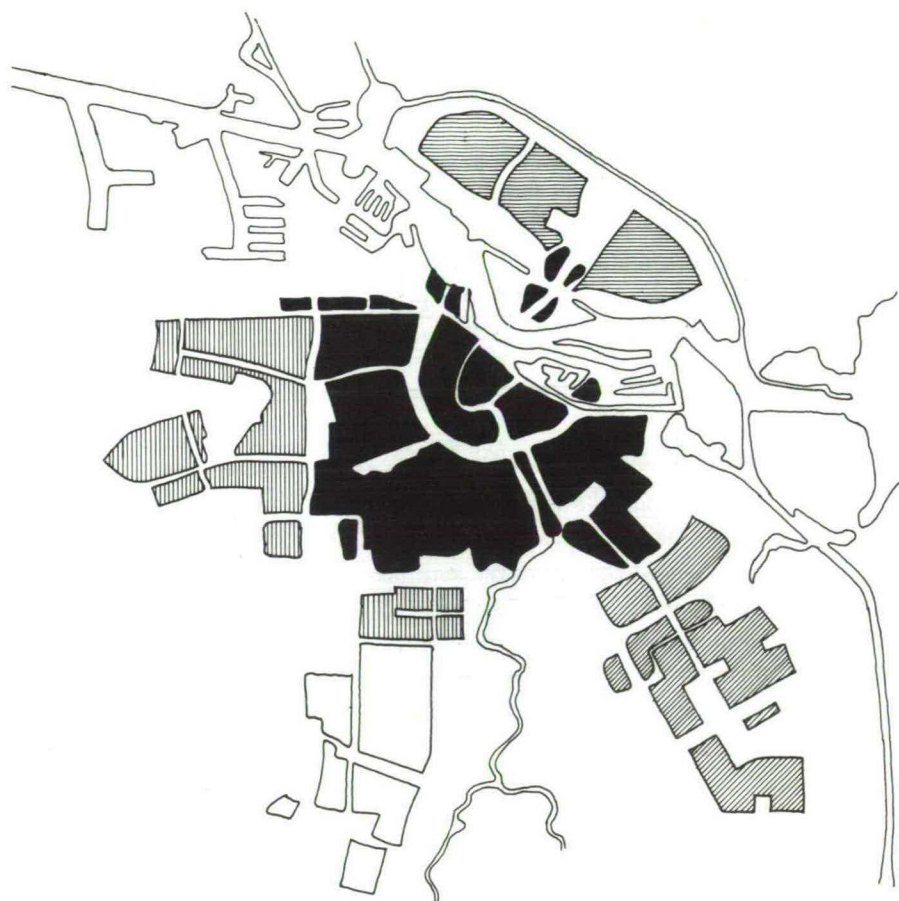
In het geheel van het stedelijke gebied moet bijzondere betekenis worden toegekend aan de situering der bebouwde gebieden. Zij vormen de meest rigide, duurzame en dominerende elementen. De stadsvorm kan men dan ook definiëren als de vorm, waarin de totaliteit der bebouwde gebieden zich globaal twee-dimensionaal in het kaartbeeld aan ons voordoet. Deze stadsvorm bepaalt mede de mate, waarin een efficiënt gebruik van het stedelijke gebied mogelijk is. Uiteraard zijn bij een gegeven totaal oppervlak verschillende stadsvormen denkbaar. Vergroting van dit oppervlak dwingt voorts logischerwijs tot verandering van de bestaande stadsvorm.

Afbeelding 1 geeft de stadsvorm van Amsterdam op verschillende tijdstippen weer.

In 1931 maakte de stadsvorm van Amsterdam een vrij compacte en symmetrische indruk. Benoorden het IJ was slechts een bescheiden krans van buurten en tuindorpen aanwezig. Bezuiden daarvan lagen de negentiende eeuwse stadsdelen rond de binnenstad als een gordel, waarbij slechts ter plekke van het Vondelpark en de overige schaarse stadsparken aan smaragd viel te denken. Hoewel de opbouw dezer negentiende eeuwse wijken niet de regelmaat kende van de stad binnen de Singelgracht sloot zij toch in grote lijnen aan bij de halve maan-vorm daarvan.

In het oorspronkelijke voor het jaar 2000 gelanceerde plan kreeg de stad een a-symmetrische vorm met een sterke uitbouw naar het westen en een veel geringere naar het zuiden. De andere windrichtingen werden zoals bekend vrijwel ongemoeid gelaten. De bestaande uitbreiding in Noord werd als een stedenbouwkundige fout gekenschetst, terwijl uitbreiding naar het zuid-oosten afstuitte op de gemeentegrenzen en de ongunstig geachte stedenbouwkundige situatie in dat gebied.

Bij de grote planwijzigingen in Noord en Zuid-Oost kreeg de stad weer een geheel andere vorm. In Noord werd grootscheepse uitbreiding mogelijk door verlegging van het zogenaamde boogkanaal noordwaarts. Daardoor ontstond een soort afgeplatte



Afbeelding 1

- stedelijk gebied 1931
- ▨ stedelijk gebied volgens plan-1935
- ▤ planwijziging Noord 1958
- ▧ Zuid-oostelijke uitbreiding sinds 1961

DE GROEI DER LOBBEN-STAD

lob aan het stadslichaam, daarvan gescheiden door het IJ. Inmiddels waren ook de bezwaren tegen uitbreiding naar het zuid-oosten toe verdwenen als sneeuw voor de zon en was daar een omvangrijke uitleg op stapel gezet in de vorm van een langgerekte lob.

De bebouwing van Buitenveldert plus die van Amstelveen kan gezamenlijk worden beschouwd als een zuidelijke lob.

Men kan derhalve zeggen dat uiteindelijk een soort lobbenstad was ontstaan, met tentakels naar verschillende windrichtingen, in plaats van de oorspronkelijke stadsvorm met zijn overmatig accent op de westelijke uitbreiding. De tentakels der lobbenstad hadden overigens onderling sterk verschillende vormen en bebouwingswijzen, zodat van een alzijdige symmetrie niet kan worden gesproken.

De veranderingen in de stadsvorm laten zich ook aan de aantallen woningen per stadsdeel, als voornaamste element in de bebouwde kom, aflezen. De volgende staat geeft de woningaantallen per stadsdeel per 1-1-1931, per 31-12-1968 en per 1980. Als toelichting op deze data kan dienen dat de cijfers per 31-12-1968 globaal de toestand weergeven van de woningverdeling per stadsdeel, nadat de in het oorspronkelijke plan voorziene woningbouw was gerealiseerd. De cijfers voor het jaar 1980 geven de toestand weer zoals die zal zijn na voltooiing van de grote uitbreidingen in het noorden en zuid-oosten, terwijl daarin tevens een zekere teruggang van het woningaantal in het centrum is ingecalculeerd.

Aantallen woningen per stadsdeel op 1/1/31, 31/12/68 en omstreeks 1980

Stadsdeel	1/1/31	31/12/68	plm. 1980	1/1/31	31/12/68	plm. 1980
				%	%	%
Centrum	36.349	36.349	30.062	22.3	13.2	9.9
West	36.777	112.977	113.194	22.5	40.9	37.2
Zuid	36.238	63.338	63.906	22.2	23.—	21.—
Zuid/Oost	696	696	25.076	(0.4)	(0.3)	8.2
Oost	36.798	42.598	41.324	22.5	15.4	13.6
Noord	16.590	19.990	30.893	10.1	7.2	10.1
Totaal	163.448	275.948	304.455	100.—	100.—	100.—

De cijfers voor 1931 laten een merkwaardig evenwichtige verdeling van de aantallen woningen in de stadsdelen bezuiden het IJ zien. Elk omvatte ruim 22% van de totale amsterdamse woningvoorraad. Daarbij moet worden bedacht dat 'zuid-oost' toen geheel los stond van Amsterdam.

Na de voltooiing van de woningbouw op basis van het oorspronkelijke plan 1968 blijkt het vroegere evenwicht ten zuiden van het IJ plaats te hebben gemaakt voor een sterk overwicht van de westelijke delen der stad. Bijna 41% der woningen bevindt zich dan aldaar. De woonfunctie van het centrum is sterk verminderd. Het

zuiden heeft zijn relatieve aandeel weten te handhaven, terwijl het oosten met het zuid-oosten tezamen is teruggevallen van 22.9% tot 15.7%. Het noorden zag zijn relatieve aandeel ook terugvallen met bijna 3%.

De toestand van 1980 laat zien dat na de voltooiing van de woningbouw in het noorden en zuid-oosten van de stad er weliswaar een groter evenwicht in de verdeling der woningen naar windrichtingen optreedt, maar dat het westelijke overwicht met 37.2% van het totaal blijft gehandhaafd. Het aandeel van het zuiden is relatief iets gezakt. Neemt men het zuid-oosten met het oosten als één lob tezamen, dan komt men daar tot een totaalpercentage van 21.8%. Dat is ongeveer gelijk aan het percentage voor het zuiden. Het relatieve aandeel voor het noorden is dan weer op het peil van 1931 teruggekeerd. Uit de cijfers voor 1980 blijkt tevens dat de conceptie der lobbenstad geen herstel van het in 1931 bestaande evenwicht van de aantallen woningen per stadsdeel bezuiden het IJ inhoudt. Het kaartbeeld suggereert hier geen groter evenwicht dan in werkelijkheid het geval is.

Bekijkt men de situering der nieuw geprojecteerde werkgebieden in het oorspronkelijke plan, dan blijkt dat ook deze vooral ten westen van de bestaande stad werden ontworpen. Bij de planwijziging-Noord werden deze werkgebieden bezuiden het Noordzeekanaal opnieuw belangrijk uitgebreid. In dit opzicht is de term planwijziging-Noord enigmater misleidend.

Dat ook bij de werkgebieden aanvankelijk een sterk overwicht in het westen van de bestaande stad lag, dat later enigmater in het zuidoosten kon worden gecompenseerd blijkt exacter dan uit het kaartbeeld uit de volgende tabel:

Industrie- en havensterreinen, nieuw-geprojecteerd

Situering	o.p.		pwn.		pw.zo.	
	ha	%	ha	%	ha	%
Havens-West	692	79.6	1167	87.9	1167	77.4
Landlust	8	1.—	12	0.9	12	0.8
Schinkel	9	1.—	23	1.7	23	1.5
Sloten	21	2.4	2	0.2	2	0.1
Amsterdam-West	730	84.—	1204	90.7	1204	79.8
Duivendrecht e.o.	138	16.—	123	9.3	123	8.2
Bijlmermeer e.o.					180	12.—
Totaal	868	100.—	1327	100.—	1507	100.—

De rol der industriegebieden in het zuid-oosten der stad is overigens belangrijker dan uit deze staat blijkt, omdat in de randgemeenten Diemen en Ouder-Amstel nog 227 hectare industriegebieden liggen.

Beperkt men zich echter tot amsterdams grondgebied inclusief het 'amsterdamse' deel van de Bijlmermeer e.o. dan blijkt dat het aandeel van de industriegebieden in Amsterdam-West in het oorspronkelijke plan rond 84% bedraagt.

Dit aandeel liep in de planwijziging van 1956 zelfs op tot 90.7%, om na het Bijlmermeer-plan weer terug te lopen tot 79.8% van het totaal.

3. De hoofdverbindingen te land en te water

Hier vragen als belangrijkste veranderingen ten opzichte van het oorspronkelijke plan de nieuw-geprojekteerde ringweg rond en door Amsterdam, de tunnels onder IJ en Noordzeekanaal, het gewijzigde tracé van het Kanaal om de Noord en de metroplannen de aandacht.

De nieuw geprojekteerde ringweg omcirkelt bezuiden het IJ goeddeels de vooroorlogse stad en volgt benoorden het IJ de zuidkant van het verlegde Kanaal om de Noord. Een gedeelte van deze ringweg was reeds in west en zuid in het oorspronkelijke plan aanwezig. Noordwaarts liep dat gedeelte echter dood in het westelijke havengebied en in het zuiden verzandde het tegen de Amstel aan. Het was geenszins bestemd voor de functies, die het in de latere conceptie zou krijgen. In Oost en Noord waren er in het geheel geen aanzetten voor te vinden, terwijl ook een belangrijke schakel als de Coentunnel ontbrak.

De projectie van de ringweg ging tevens gepaard met een hertraceren van de hoofdverkeerswegen rond de stad. In het bijzonder ging de aanhechting der nieuwe stadslobben gepaard met een herstructurering van het wegstelsel aldaar. Vooral het noorden en het zuid-oosten der stad geven dan ook een van het oude plan afwijkend beeld te zien.

Zoals gezegd vormt de IJ-tunnel als oplossing voor het noord-zuid-verkeer eveneens een nieuw stedenbouwkundig element, dat in het oorspronkelijke plan ontbrak. Voorts werd de bouw van een metro in het oorspronkelijke plan niet als een adekwate oplossing voor de stedelijke vervoersproblemen beschouwd. Ook dit standpunt werd, zoals bekend, herzien.

Van de in het oorspronkelijke plan geprojekteerde scheepvaartkanalen om de noord, zuid en west is er nog geen gerealiseerd. Wel werd, zoals reeds aangeduid, het tracé van het kanaal om de noord aanmerkelijk naar het noorden verlegd teneinde de uitbouw van de noordelijke stadslob mogelijk te maken.

Hoofdstuk IV

OUD ZEER

Het verleden liet naar alle waarschijnlijkheid ook in dit plan zijn sporen na. Daarom loont het de moeite er iets dieper in te duiken. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan de moeizame geboorte van de afdeling Stadsontwikkeling als onderdeel van de amsterdamsche Dienst van Publieke Werken. Want die ging gepaard met een felle strijd om de stedenbouwkundige hegemonie tussen deze dienst en de Gemeentelijke Woningdienst.

Die strijd begon reeds in de ambtelijke commissie, die in 1921 opdracht kreeg een schemaplan voor Groot-Amsterdam voor te bereiden. Waaruit blijkt dat Groot-Amsterdam reeds lang een groot probleem is. Volgens het Boek der Besluiten van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam van 24 mei 1921 had de toenmalige amsterdamsche burgemeester reeds in het jaar 1917 voorgesteld een commissie voor het opstellen van een stedenbouwkundig schemaplan voor Groot-Amsterdam te benoemen.¹

De instelling dezer commissie had echter moeten wachten tot het voorbereidende overleg tussen de directeuren van Publieke Werken en de Gemeentetram was voltooid. Ruim drie jaar na de suggestie van de burgemeester was het zover. In het begin van 1921 verklaarde de directeur van de Gemeentetram althans dat het overleg niet tot een plan had geleid en dat hij geen tramplan kon maken zonder een algemeen plan.² Daarentegen deelde de directeur van Publieke Werken aan 'zijn' wethouder mee dat het overleg als afgelopen kon worden beschouwd omdat er over de toekomstige tramlijnen overeenstemming was bereikt tussen de Gemeentetram, de Politie en Publieke Werken. Van een erg duidelijk resultaat kon dus niet worden gesproken.³

Maar inmiddels was er overleg op gang gekomen dat voor de problematiek van Groot-Amsterdam van meer betekenis scheen. Burgemeester en Wethouders hadden namelijk op 20 oktober 1920 een commissie benoemd welke zich moest buigen over een door Bouw- en Woningtoezicht gelanceerd plan tot verdeling van de bestaande stad in woon- en industriegebieden.

De commissie had dezelfde samenstelling als die welke zich in de gedachtengang van

het gemeentebestuur met het plan voor Groot-Amsterdam zou moeten bezighouden. Zij bestond uit de directeuren van Publieke Werken, van de Gemeentetram, van het Gemeentelijke Bouw- en Woningtoezicht en van de Gemeentelijke Woningdienst, aangevuld met de Hoofdcommissaris van Politie en de Commandant van de Brandweer.

Inhakend op een suggestie van de toen bestaande Gezondheidscommissie adviseerde de commissie tot bestudering van het zo even aangeduide B.W.T.-plan, dit ter goedkeuring voor te leggen aan de Raad met de mededeling, dat plannen voor het door annexatie vergrote gebied zouden volgen.⁴

Deze commissie ging zich vervolgens bezighouden met het schemaplan voor Groot-Amsterdam.⁵ In het begin dreigde echter nog een kleine paleisrevolutie. In een schrijven van 3 mei 1921 beklagden de directeuren van de Gemeentelijke Woningdienst en van het Bouw- en Woningtoezicht zich over de trage gang van zaken bij de werkzaamheden voor het schemaplan. Daarop noemde de directeur van Publieke Werken zijn collega's tegenover de wethouder P.W. agressief, terwijl hij zich verweerde tegen de aantijging terzake niet ijverig te zijn geweest. En in hetzelfde schrijven merkt hij tevens op, dat er conflicten zullen rijzen indien burgemeester en wethouders hem niet met de leiding der commissie zullen belasten. Zijn dienst, zo luidde zijn argumentatie, maakte tenslotte de stedenbouwkundige plannen, zoals ook bij het plan voor de overzijde van het IJ was geschied. Hij stelde voorts, dat de staat van dienst van Publieke Werken hierbij van belang was, omdat men zich aldaar al vanaf 1856 met deze materie bezighield. Op grond van deze jarenlange ervaring is Publieke Werken beter dan enige andere dienst in staat, aldus dit schrijven, de gemeentebelangen te overzien terwijl het voorts de enige is die de zaak technisch en aesthetisch beheerst.

Als een beetje vreemdsoortig argument volgt dan tenslotte nog de opmerking, dat zijn zes afdelingshoofden het prettiger zullen vinden als hij de leiding heeft van de commissie, dan indien hij als gelijke van de overige commissieleden moet optreden.⁶ Dit schrijven leidde ertoe, dat Burgemeester en Wethouders op 24 mei 1921 de commissie in de oude samenstelling herbenoemden, waarbij echter het voorzitterschap nu expliciet werd opgedragen aan de directeur van Publieke Werken.⁷

Zo ging de commissie opnieuw van start. De eerste vergadering werd gehouden op 21 oktober 1921. Deze datum getuigt niet van grote haast in de startblokken te komen. Toch riep de voorzitter op tot grote voortvarendheid bij de werkzaamheden omdat B. en W. een spoedige afdoening zouden verwachten. Bovendien, aldus de voorzitter in zijn openingsspeech, wenste hij dat zijn dienst niet langer dan nodig onttrokken zou worden aan andere — naar zijn mening meer urgente zaken. Kennelijk zag de directeur P.W. weinig brood in het schemaplan voor Groot-Amsterdam.⁸

Dat de voorzitter haast achter de werkzaamheden wilde zetten, blijkt uit zijn voorstel reeds veertien dagen na de eerste vergadering een door zijn dienst op te stellen concept-rapport met denkbeelden inzake het uitbreidingsplan voor Groot-

Amsterdam te doen behandelen. En inderdaad lag er blijkens een mededeling op 3 november 1921 een ontwerp-schemaplan met toelichtingen van zijn kant op tafel.⁹ Maar blijkens een later schrijven beklagt hij zich erover dat er vervolgens twee jaren nodig waren, alvorens het bij B. en W. werd ingediend, terwijl één der leden geheel onverwachts zijn goedkeuring weigerde.¹⁰

Wat gebeurde er in die twee jaar? De stukken geven hierover niet volledig uitsluitsel. Wij komen slechts aan de weet, dat de directeur van het gemeentelijke Bouw- en Woningtoezicht op 26 oktober 1922 een rapport produceerde, waarin werd gesteld dat de door P.W. gemaakte raming van de behoefte aan industrieterreinen veel te hoog was.

Dat de langdurige behandeling van zijn concept-nota mede aan eigen schuld van de directeur P.W. te danken was, blijkt uit het manende schrijven van de directeur van de Gemeentelijke Woningdienst van 2 november 1923. Daarin werd eraan herinnerd, dat er sinds de zomer van dat jaar al geen vergadering meer was gehouden van de commissie, terwijl voorts werd gevraagd een vergadering uit te schrijven.¹¹ De directeur P.W. reageerde als door een wesp gestoken en liet direct voor de 7de november daaropvolgend een vergadering uitschrijven, dus nog geen week later. Blijkbaar leden de directeuren in die tijd nog niet aan overladen agenda's.

In die sneltreinvaart ging het vervolgens door: Op 15 december van dat jaar werd een herzien rapport van het schemaplan toegezonden met de boodschap, dat het op een vergadering van 27 december zou worden behandeld. Twee dagen na die vergadering volgt dan nog een op grond van de geuite kritiek gewijzigd concept, dat op 4 januari, een week later, wordt besproken. Reeds op 5 januari 1924, een dag later derhalve, worden vervolgens kaarten, toelichting en bijlagen toegezonden aan burgemeester en wethouders, als resultaat van twee en een kwart jaar zwoegen.¹²

Helaas moest de directeur P.W. aan zijn superieuren melden dat het plan niet de instemming had verworven van de gehele commissie. Met name de directeur van de Gemeentelijke Woningdienst had zich niet in alle opzichten met het plan kunnen verenigen en zou daarvan in een afzonderlijke nota doen blijken. Daarmee kwam het conflict tussen de directeuren van de Dienst der Publieke Werken en van de Gemeentelijke Woningdienst, dat later hoog zou oplopen, in een scherper stadium. Vijf maanden nadien kwam de directeur van de Gemeentelijke Woningdienst met zijn eigen nota voor de dag.

Hij had in zoverre succes, dat Burgemeester en Wethouders de gronden langs de Amstel, de Schinkel en de Nieuwe Meer niet voor industrieterreinen bestemd wilden zien, zoals de commissie had gepland, maar een bestemming verlangden, die behoud van natuurschoon garandeert.¹³

Maar ook dit gedeeltelijke succes kon Keppler, de directeur der Gemeentelijke Woningdienst, er niet toe brengen zijn inzichten te wijzigen en de meerderheidsnota te ondertekenen. De commissie trachtte hier overigens nog van af te knabbelen door op 7 april 1925 met een tegenvoorstel te komen voor genoemde gronden, waarbij

het behoud van het natuurschoon in feite deels afhankelijk werd gesteld van de toekomstige behoefte aan industrieterrein.¹⁴

De verdere gang van zaken met het schemaplan, gelanceerd door de meerderheid der commissie, moet Keppler overigens een zekere mate van voldoening hebben gegeven. De overwinning van de directeur Publieke Werken op zijn tegenstander bleek een Pyrrhus-overwinning te zijn. Het schemaplan bezweek aan de kritiek van buitenaf, voordat het aan een behandeling in de gemeenteraad toekwam. Bij de algemene beschouwingen in oktober 1926 vroeg een raadslid in dit verband, of Burgemeester en Wethouders meenden, dat het plan na alle kritiek nog wel voor behandeling in de raad in aanmerking kwam. Een ander lid van de raad merkte op, dat het verschijnen van dit plan grote teleurstelling had gewekt en dat het plan algemeen ongunstig was beoordeeld.

De stormloop tegen het plan 1926

De meest principiële en felle kritiek tegen het plan 1926 kwam uit de kring van het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw, de daaraan verbonden Stedebouwkundige Raad en de Groep Groot-Amsterdam, die vooraanstaande amsterdamse burgers met stedebouwkundige belangstelling omvatte.

Als neerslag van deze kritiek verschenen in 1926 onder auspiciën van voornoemd instituut en de Groep Groot-Amsterdam een brochure met beschouwingen over het plan voor Groot-Amsterdam van Prof. Ir. M. J. Granpré Molière, Mr. D. Hudig, Ir. Th. K. van Lohuizen en H. Cleyndert Azn. Daaraan waren toegevoegd adressen van de Stedebouwkundige Raad van de Groep Groot-Amsterdam. De artikelen waren deels overdrukken uit het maart-nummer van het Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw.¹⁵

Prof. Granpré Molière kondigde een zachtmoedige kritiek aan, die in feite echter lang niet mals was. Van het plan zelf zoals dat de kaart tot uiting komt zegt hij, dat een ordenende gedachte geheel ontbreekt zodat het een illustratie is en geen ontwerp. Voorts bekritiseerde hij de te sterke gerichtheid op de welvaartsbronnen terwijl slechts het behartigen van alle aspecten enthousiasme bij de bevolking vermag te wekken. De ontwerpers vertoonden echter volgens deze auteur te veel neiging zich bij verkeerd gegroeide verhoudingen neer te leggen en te weinig visie om een waarlijk harmonische stad met een levend organisme te scheppen. Tenslotte zegt hij dat het plan demonstreert, dat een nieuwe annexatie in zuid-oostelijke richting gewenst is. En hij besluit dat er tussen het gelanceerde plan en dat, waarop Amsterdam naar een veilige toekomst kan worden gelaveerd, nog een wereld ligt.

Het felst en het uitvoerigst is de kritiek van Mr. D. Hudig, secretaris-directeur van het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw. Hij zegt, dat uit de omvang en de inhoud van de voordracht nauwelijks is af te lezen, dat hier het resultaat van vijf jaar werk voor ons ligt. Beknoptheid, aldus Mr. Hudig, is een

deugd als zij niet samen gaat met onvolledigheid. Maar in het plan zijn vele voor Amsterdam essentiële vraagstukken niet behandeld. Dat is reeds in beginsel onjuist. Want een uitbreidingsplan beoogt het scheppen van orde in veelheid. Kennis dier veelheid is derhalve vereist.

Vraagstukken als dat van de IJ-oeververbinding, uitbreiding der oostelijke havens, verkeer in de binnenstad, het al of niet op polderpeil bouwen hebben rechtstreeks invloed op het uitbreidingsplan en moeten derhalve vooraf bestudeerd worden. Als er bijvoorbeeld aan de oostzijde der stad nog havens moeten komen, zullen er ook nog woonwijken aan die kant gebouwd moeten worden en kan de uitbreiding naar het westen geringer zijn. Maar los daarvan moet de vraag gesteld worden of ook onder de geldende omstandigheden van een uitbreiding naar het oosten kan worden afgezien. Zo niet, dan wordt direkt een nieuwe grenswijziging in die richting aktueel. Die had volgens Mr. Hudig reeds in het plan aan de orde moeten worden gesteld. De gemeente zou sterker staan tegenover het hogere bestuur, wanneer duidelijk was gemaakt dat Amsterdam en niet Nieuwer-Amstel, Diemen en Weesperkarspel behoorden uit te maken volgens welke richtlijnen de stellig in het zuid-oosten tot stand te brengen bebouwing zou moeten worden gerealiseerd. Mr. Hudig geeft hier evenals Prof. Granpré Molière blijk van een visionaire blik, die volgens hem in het plan zelf ontbreekt.

Volgens hem wordt in het plan zelfs redelijk doordenken gemist op punten waar dit had mogen worden verwacht. Zo is door een ongepaste grap van een eigenwillige liniaal dwars door de begraafplaats Zorgvlied aan de Amstel een nieuwe verkeersweg getrokken zodat zelfs de doden niet met rust worden gelaten.

Voorts vroeg hij zich af, of het aanvaardbaar is uitgestrekte terreinen in het westen der stad te bebouwen met het vooruitzicht dat dagelijks door een grote bevolkingsgroep grote afstanden zullen moeten worden afgelegd. Daarmee wordt nodeloos verkeer geschapen, dat door de moderne stedenbouwers terecht als de vloek van de grote stad wordt beschouwd. Elders merkte hij op, dat de vraag of de uitbreiding radiaal dan wel concentrisch moet plaatsvinden buiten beschouwing is gelaten. Dat zou z.i. voor het gebied buiten de ceintuurspoorweg wel onder de ogen moeten worden gezien.

Voorts meende hij, dat het in het plan neergelegde streven bebouwing langs de hoofdwegen te situeren uitgaat van een verkeerd beginsel. Hij zegt verder, dat het plan kennelijk een dusdanig grote soepelheid heeft, dat alles onbestemd wordt en op losse schroeven komt te staan. Elke toekomstige verandering wordt aldus mogelijk en de inhoud van het raadsbesluit vervluchtigt. Een dergelijke vaagheid, aldus Mr. Hudig, kan niet worden verdedigd met het vaak gehoorde en op zichzelf volkomen juiste argument dat een uitbreidingsplan op de dag van zijn vaststelling reeds is verouderd. Het is volkomen waar, dat met name in een grote stad zich telkens opnieuw de behoefte aan wijziging van details zal voordoen. Het is evenzeer waar, dat in bepaalde omstandigheden ingrijpende veranderingen van de grond-

gedachten onvermijdelijk kunnen zijn. Maar dergelijke grondgedachten moesten er zijn. Anders ontstaat er een wilde groei, waarvan later de wrange vruchten zullen worden geplukt.

In het licht van het op handen zijn de vertrek van de directeur Publieke Werken en de hangende reorganisatie der ambtelijke diensten meent Mr. Hudig tenslotte, dat ten aanzien van enkele belangrijke structuurelementen beslissingen niet kunnen worden uitgesteld, maar dat een nieuwe afdeling of dienst Stadsontwikkeling met een bij voorkeur zelfstandig karakter de vrijheid moet hebben dit plan naast zich neer te leggen.

Ook in de ogen van Ir. Th. K. van Lohuizen kon het plan van 1926 geen genade vinden. Hij begon met op te merken, dat het voorgelegde plan geen enkele artistieke kwaliteit had. Indien een plan, aldus deze commentator, werkelijk een grote leidende gedachte heeft, kan ieder element er uit worden gelicht en vervangen, zonder dat het geheel wordt geschaad, omdat tegenover de grote lijn het detail ondergeschikt blijft. Bij een dergelijk plan zullen de hoofdlijnen echter veel meer bepaald zijn dan in het gelanceerde plan, omdat daarin in iedere knik of buiging overdacht is en verband houdt met de gehele compositie. Een tegenstelling tussen de praktische belangen van een goede stadsaanleg en de eis van een karaktervol en aesthetisch goed plan bestaat niet. En volgens Ir. van Lohuizen zou het zinloos zijn het aangeboden schemaplan vast te stellen, omdat het zou betekenen, dat Amsterdam óf tientallen jaren achter zou zijn bij het stedenbouwkundig kunnen van de tijd óf dat het plan na enkele jaren ingetrokken zou moeten worden.

Deze schrijver stelt eveneens het probleem van de richting der uitbreiding en de daarmee gepaard gaande toekomstige vorm van de stad. Tegen de voorgestelde eenzijdige uitbreiding naar het westen toe zijn volgens hem ernstige bezwaren aan te voeren. De verkeerslijnen worden lang en zwaar belast. De city zou voorts neiging kunnen gaan vertonen zich in ongewenste richting te verplaatsen. De bestaande fraaie organische vorm van de stad zou kunnen worden aangetast. In dit verband kan worden gezegd dat het wenselijk zal zijn de woon- en werkgebieden in elkaars nabijheid te situeren, zodat een belangrijke uitbreiding naar het westen is gerechtvaardigd. Maar niet de gehele bevolking werkt in het industrie- of in het havenbedrijf en bij nader onderzoek zou kunnen blijken, dat daarvoor woongebieden in het oosten of zuiden van de stad zeer goed zouden passen. Dat in het zuid-oosten de gemeentegrens vlak langs de bestaande stad loopt en daarvoor weinig ruimte laat is geen bezwaar dat tellen mag.

In het artikel van H. Cleynert Azn. ten aanzien van de groenvoorziening in het plan klinkt meer waardering door dan bij de andere auteurs. Hij acht de ontworpen oppervlakten parken en andere groenvoorzieningen in grote lijnen voldoende, zowel naar omvang als naar spreiding. Voorts pleit hij voor een parkweg langs de Boerenwetering en voor bestemming van de omgeving der Nieuwe Meer tot natuurpark. Wel oefent hij er kritiek op uit, dat sommige parken slechts tijdelijk die bestemming

krijgen in afwachting van het moment dat deze gronden voor andere bestemmingen nodig zijn.

De adressen van de Stedebouwkundige Raad en van de groep Groot-Amsterdam geven in hoofdzaak een samenvatting van de boven weergegeven kritiek. Dat van de groep Groot-Amsterdam pleit voorts nog voor het benoemen van een leider van stadsontwikkeling en stadsuitbreiding van Amsterdam, die zeer ruime bevoegdheden zou moeten krijgen.

Met het bovenstaande zijn de reacties op het schemaplan nog niet in volle omvang weergegeven. Zo leverden onder meer de Maatschappij voor Nijverheid en Handel, de Kamer van Koophandel en Fabrieken en de Schoonheidscommissie te Amsterdam nog commentaar. De Schoonheidscommissie roerde in hoofdzaak de in het plan te realiseren bouwhoogten aan, terwijl de twee andere genoemde instanties de noodzaak van meer en beter gespreid industrieterrein bepleitten.

Dat was uiteraard koren op de molen van de directeur Publieke Werken, die zijn suggesties ten aanzien van industrieterrein langs de Amstel en Schinkel door zijn opponent Keppler de grond in had zien boren. Eenzelfde strekking had ook een adres van de N.V. Maatschappij tot exploitatie van onroerende goederen 'Oost-Amsterdam', die gronden aan de oostzijde van de Amstel in eigendom had. Dit laatste adres is mede van belang op grond van het feit, dat de grondspeculatie in dit gebied reeds actief blijkt op dit vroege tijdstip. Eerder was overigens een ontwerp voor Amsterdam-West van de hand van de Rotterdamse architect Ir. Witteveen verschenen met een commentaar van Ir. A. van der Steur. Daarin werd echter niet op het officiële plan van P.W. ingegaan. Uit de betogen van Granpré Molière en anderen bleek echter genoegzaam, dat de stemming van officieel stedebouwkundig Nederland ten aanzien van het plan van P.W. zeer kritisch was.

P.W. is dood, leve P.W.

Het schemaplan voor Groot-Amsterdam, dat onder leiding van Publieke Werken tot stand was gekomen werd te licht bevonden. Dit feit moet het heengaan van de directeur Publieke Werken in hetzelfde jaar hebben verduisterd en tevens de vermoedens van zijn naaste medewerkers hebben bezwaard. De dienst had stedebouwkundig examen gedaan en was ervoor gezakt. En dat terwijl men in een andere commissie nog druk doende was met een poging de poten in dit opzicht onder de dienst weg te halen. Deze reorganisatiecommissie was kort na de commissie voor het schemaplan voor Groot-Amsterdam gestart en wel op 22 januari 1924, ruim een jaar na haar instelling door B. en W. Haar opdracht luidde na te gaan, of de werkzaamheden door de betrokken gemeentelijke diensten niet efficiënter zouden kunnen worden verricht, zo nodig ook door overbrenging van werkzaamheden van de ene dienst naar de andere.¹⁶

Die diensten waren de Dienst der Publieke Werken, de Gemeentelijke Woningdienst,

het Gemeentelijk Bouw- en Woningtoezicht en de Administratie der Rentegevende Eigendommen, het Precario en het Kadaster. Allen met een taakstelling derhalve in de buurt van het ruimtelijk plannen, bouwen en wonen. De bezetting van deze commissie was aanmerkelijk zwaarder dan die voor het schemaplan waarvan de leden uitsluitend ambtenaren waren, zij het hoge. Tot de leden van de reorganisatiecommissie behoorden daarentegen ook wethouders. Voorzitter werd wethouder Wibaut, die toentertijd financiën beheerde en op wiens voorstel de commissie was ingesteld. Secretaris werd een accountant van zijn afdeling. Leden werden voorts de wethouder voor de Volkshuisvesting Rodrigues de Miranda, de wethouder voor de Publieke Werken, Ter Haar, naast de directeuren van bovengenoemde diensten en enkele secretarie-ambtenaren en een drietal 'gemeentelijke inspecteurs', een soort voorlopers van het bureau voor organisatie en efficiency.

Op de eerste bijeenkomst werd op voorstel van Wibaut afgesproken dat de drie gemeentelijke inspecteurs zouden nagaan, welke facetten van de betrokken diensten in aanmerking zouden komen voor behandeling door de commissie. Daarbij bleek het eerste en belangrijkste punt het maken van uitbreidingsplannen en detailstratenplannen te zijn. In de toen bestaande situatie maakte, zoals tijdens de discussie naar voren kwam, Publieke Werken de uitbreidingsplannen en de bebouwingsplannen voor de particuliere bouw, terwijl de Woningdienst de bebouwingsplannen ontwierp van bebouwing met overheidssteun.

De Woningdienst kreeg hiervoor van Publieke Werken de beschikking over stukken binnen het door het uitbreidingsplan geschapen kader. Aanvankelijk leek het erop dat de moeilijkheden, welke zich daarbij hadden voorgedaan, zouden kunnen worden opgelost door tijdiger vast te stellen welke stukken voor de particuliere bouw en welke voor de overheidsbouw waren bestemd. Tijdens de latere discussies bleek echter dat de Woningdienst veel bredere aanspraken wilde laten gelden en in feite het stedenbouwkundige werk in volle omvang voor zich opeiste. Betrof dit het grensvlak tussen Woningdienst en Publieke Werken, ook tussen Bouw- en Woningtoezicht en de Woningdienst lagen knelpunten. Zo oefende de Woningdienst zelve bij de door haar te bouwen complexen het bouwtechnische toezicht uit, hetgeen een doorn in het oog was van Bouw- en Woningtoezicht mede omdat hierdoor soms tweeërlei soorten maatstaven bij de beoordeling werden gehanteerd.¹⁷

De commissie kon niet tot eenstemmig advies ten aanzien van de herverdeling van werkzaam- en bevoegdheden komen. Er lagen uiteindelijk zelfs vijf voorstellen op tafel, die echter geen van allen een meerderheid konden verwerven.

Het meest ingrijpend was het voorstel van de gemeentelijke inspecteurs, die een hoofddirecteur wensten met een eigen bureau voor stadsontwikkeling en grondbeheer terwijl daaronder de dienst Publieke Werken, de Woningdienst en het BWT deels in gereduceerde vorm zouden voortbestaan onder eigen directeuren. Hierop sloot het voorstel van voorzitter Wibaut, dat als laatste uit de bus kwam, min of meer aan met dien verstande, dat daarin de Woningdienst en BWT samengevoegd

zouden worden terwijl de direktoren gezamenlijk een direktorium zouden moeten vormen, waarbij het hoofd van de dienst voor stadsontwikkeling en grondbedrijf als president-direkteur zou optreden. De gedachte aan een direktorium was afkomstig van de wethouder voor de Volkshuisvesting de Miranda, die aldus voor de twee kleinere diensten een grote vinger in de pap wilde hebben. Zowel het voorstel van de gemeentelijke inspektoren als dat van Wibaut ging uit van de gedachte, dat het geheel slechts onder één wethouder zou komen te staan. Keppler, de direktor van de Woningdienst kwam voorts nog met een voorstel waarbij Stadsontwikkeling en de woningbouw onttrokken zouden worden aan de Dienst P.W. en in een afzonderlijke dienst zouden worden samengevoegd met de bestaande Woningdienst. Het geheel zou ressorteren onder één secretarie-afdeling. Tjaden, de toenmalige direktor van het Bouw- en Woningtoezicht, had een nieuw gecreëerde afdeling stadsontwikkeling in de gedachte, die zou opereren onder de vleugels van Publieke Werken. Hij kwam daarmee in de buurt van het standpunt van wethouder Ter Haar voor de Publieke Werken en direktor Bos van Publieke Werken, die eveneens het stichten van een afdeling Stadsontwikkeling bij P.W. bepleitten en verder opteerden voor een behoud van de status quo.

In de nu uitgebrachte nota's vielen soms over en weer harde woorden. Dat was in het bijzonder het geval bij de aanval welke de Miranda lanceerde op de dienst Publieke Werken als ook in de antwoorden daarop van direktor Bos. De Miranda betoogde dat allerhande belangrijke zaken buiten voorkennis van de direktor omgingen en dat de afdelingschefs bij Publieke Werken bijna onbepaalde heersers waren. Verschillende uitbreidingen, die een schande voor de stad moesten worden genoemd, aldus de Miranda, zijn een gevolg hiervan mede omdat de grondspekulanten de baas speelden in de bureaus. Voorts zou een zeer duur systeem van werken bij Publieke Werken een remmende invloed hebben op de tenuitvoerlegging van grote projecten. Uilenburg liet men, volgens dit lid, na de afbraak worden tot de smerigste poel van de stad, terwijl de Jordaan nog steeds op een plan wachtte.

De Miranda releveert voorts dat er in de jaren van 1890 tot 1900 scherpe kritiek in de raad werd uitgeoefend op de dienst der Publieke Werken. Een kritiek, die sindsdien zou zijn verstomd als gevolg van het feit dat men de Commissie van Bijstand in schijn of in wezen de interne verantwoordelijkheid liet dragen voor de te nemen beslissingen. De daardoor ontstane solidariteit tussen commissie en dienst zou aan laatstgenoemde in de raad krachtige steun hebben verschaft, die bij voorbaat alle kritiek die de commissie niet had uitsloot. Daardoor zou de eenhoofdige leiding bij Publieke Werken voor de stad nog gevaarlijker zijn geworden. Zo iemand moet zich, aldus de Miranda, wel gaan beschouwen als hoger geplaatst te zijn dan zijn wethouder, hoger nog dan het gehele college.

Direkteur Bos ging daarop in de tegenaanval met de opmerking, dat de wethouder formeel de macht had, maar doorgaans de kennis miste. Daarentegen zou de direktor de kennis hebben maar de macht missen. Een bewijs ervan, dat men in die

tijd van ambtelijke zijde allerminst een blad voor de mond nam. Dat kwam ook in de rest van het betoog van Ir. Bos tot uiting. Ten aanzien van de Jordaan merkte hij op, dat de gang van zaken bij dit stadsdeel geen hoge dunk van de voortvarendheid van het gemeentebestuur gaf. Burgemeester en Wethouders zouden voorts 16 jaar nodig hebben gehad om tot instelling van een grondbedrijf te komen. Blijkbaar konden de wethouders gezamenlijk de zaken moeilijk afdoen, hetgeen volgens Bos bewees, dat een direktorium niet veel beter zou werken. En de invloed van de tijdgeest kwam op eigenaardige manier om de hoek kijken, als de directeur P.W. in zijn nota zegt: 'de openbare mening der intellectuelen in binnen- en buitenland gaat allerminst in de richting van een veelhoofdige beheer. Men wil liever een man met macht bekleed'. Dit herinnert ons eraan dat we in de twintiger jaren verwijlen, die de komst van het fascisme in Italië hadden gekend met bijbehorende sterke man.

De Miranda had het oog op deze passage, toen hij antwoordde dat het twijfelachtig was of direktoren van diensten en bedrijven in het door Bos bedoelde systeem met meer macht zouden zijn bekleed, dan in democratisch bestuurd gemeenten als Amsterdam, althans aangenomen dat opruiming van het allergrootste deel van de direktoren niet de bedoeling van intellectuelen was.¹⁸

Nadat voorzitter Wibaut als laatste met een voorstel was gekomen volgens welk de Dienst Publieke Werken onder meer zou worden omgebouwd tot een zuiver technische dienst, zonder stadsontwikkeling en grondbedrijf voelde wethouder Ter Haar, belast met de zorg voor de publieke werken, zich geroepen in het krijt te treden.

En hij deed dat in een betoog, waarin hij zich eigenlijk volledig vereenzelvigde met de belangen van de Dienst Publieke Werken en de daarbij betrokken ambtenaren. Volgens hem zouden er bij de instelling van een direktorium met een president-direkteur ongetwijfeld conflicten rijzen. Want, aldus Ter Haar, zijn de twee direktoren personen die weten wat zij willen en gevoelen dan kunnen zij niet schikken naar een president-direkteur die boven hen staat. Op gelijke wijze zouden volgens dit betoog ook binnen de eigen diensten conflicten rijzen. Want 'het zou te veel gevergd zijn van een man die zijn leven wijdt aan de constructie van bruggen, de oplossing van het rioleringsvraagstuk, de architectuur van de openbare gebouwen om uit de derde hand te worden geregeerd. Dergelijke mensen zouden spoedig voor de eer bedanken en een goed heenkomen elders zoeken'

Maar niet alleen dergelijke prestige- en statusconflicten voorziet Ter Haar. Hij zag ook 'het totaal vernietigen van de Dienst P.W.' in het vooruitzicht, die 'slechts de functie van timmerman, metselaar of loodgieter in de dienst van de president van het direktorium' zou overhouden. En tenslotte merkte Ter Haar op, dat hij de commissie allerminst geroepen achtte en voor een deel zelfs incompetent om over de reorganisatie van de technische diensten ook maar enige uitspraak te doen. Daarvoor zou volgens hem bijvoorbeeld een commissie nodig zijn bestaande uit de beste technici van het land.¹⁹

Zoals gezegd leidden de debatten niet tot een gemeenschappelijk standpunt.

Daarom werden alle voorstellen met vermelding hoe de stemming er over was uitgevallen, ter kennis van Burgemeester en Wethouders gebracht. Zij zouden hierop vervolgens hun beslissing moeten baseren. Deze beslissing zou allereerst moeten gaan over de vraag aan wie de zorg voor de stadsontwikkeling zou moeten worden toevertrouwd.

Het rapport van de commissie werd in een besloten vergadering van B. en W. van 12 oktober 1926, een jaar na de indiening, besproken. Van 22 januari 1927 dateert voorts nog een nota, waarin de toenmalige waarnemende directeur van Publieke Werken Ir. W. A. de Graaf, zijn standpunt uiteenzette, terwijl de directeur van de Woningdienst Ir. A. Keppler in een nota van 21 oktober 1927 zijn standpunt opnieuw weergaf.

Ir. De Graaf meende, dat het reorganisatievoorstel-Wibaut de macht van Burgemeester en Wethouders, de directeuren via reorganisatie tot samenwerking te dwingen overschat. Het scheppen van een sfeer van samenwerking gebeurt niet door het instellen van een direktorium, zoals in het stelsel Wibaut wordt verondersteld, al of niet met een president-directeur aan het hoofd. En er is in heel Nederland, zo ging Ir. De Graaf verder, geen man te vinden, die de in het voorstel-Wibaut beoogde functie van president-directeur/hoofd van een dienst Stadsontwikkeling/Grondbedrijf zal kunnen uitoefenen en tegelijkertijd de jure of de facto de drie diensten gezamenlijk zal kunnen leiden. Want, aldus Ir. De Graaf, er is nog niemand in de gelegenheid geweest nieuwe ideeën over stadsontwikkeling, die vaak door dilettanten zijn ontwikkeld, te realiseren en zijn vaardigheden in dit opzicht te bewijzen. Er zullen door 'de arme geïmporteerde vreemdeling', die van niets weet en die onder de allerhoogste druk tot spoed staat, allerlei beslissingen moeten worden genomen, waarbij hij lange tijd geheel afhankelijk zal zijn van de medewerking en welwillendheid van zijn collega's. Hij loopt de kans, zo ging Ir. De Graaf voort, dat hij zich in een wespennest steekt, waarbij zijn collega's zich onwelwillend tegenover hem gedragen. Want, zo roept de plaatsvervangend directeur enigszins pathetisch uit, er zijn aan de welwillendheid grenzen, als men er toe zou moeten meewerken een ander gelegenheid te geven in de naaste toekomst datgene te doen, wat men in zijn eigen arbeid boven alles lief heeft.

De Graaf meende voorts, dat afgrenzing van het werkterrein der door Wibaut voorgestelde diensten ondoenlijk was. Er zou volgens hem op den duur een nieuwe dienst P.W. ontstaan, toegerust met een goed georganiseerde zorg voor stadsontwikkeling, die bij het bestaande Publieke Werken ontbrak. Daarnaast zou het in hoge mate onmenskundig zijn de leiding van P.W. af te snijden van de algemene inzichten op het werkterrein. En door de reorganisatie volgens het voorstel Wibaut zou het onmogelijk zijn, dat een directeur zich zou kunnen uitleven op zijn gebied en een leider zou kunnen worden 'met een scherp vooruitziende blik', die men volgens De Graaf in die tijd allerwege zou aanvaarden als een noodzaak.²⁰

Evenals bij zijn voorganger Ir. Bos in diens pennestrijd met wethouder de Miranda

duikt hier derhalve ook het verlangen naar een ambtelijk sterke man op als echo van de tijdgeest. Het betoog van Ir. De Graaf kreeg hier overigens een poëtische inslag als hij uitroept, dat 'uit de kilte der ambtelijke gelatenheid Groot-Amsterdam niet omhoog bloeit, maar dat daarvoor gloed nodig is en geestdrift van het samengaan'.

Belangrijk is evenwel in dit verband, dat Ir. De Graaf in dit stuk het terkortschieten van P.W. in stedenbouwkundig opzicht in de voorafgaande fase volmondig toegeeft, hoewel zijns inziens daarvoor klemmende verontschuldigungen waren aan te voeren. De auteur wordt van lyrisch sarcastisch als hij 'de volstreckte leken' aanvalt die zijns inziens met ontstellende stelligheid vernietigende uitspraken geven over werk van ambtenaren. Met kinderlijke naïviteit, aldus De Graaf, worden soms nieuwe denkbelden gepropageerd. Deze opmerking sloeg onder meer op het adres van de groep Groot-Amsterdam over de reorganisatie der technische diensten. Toch, zo ging hij voort, schuilt er in dit dilettantisme veel liefde voor de zaak. Men late daarom ook hier, zo besloot hij, de bruikbare elementen meeproeven van het brood des levens en daartoe een bescheiden aandeel nemen in het werk. Men kan niet zeggen, dat hier een boeteling aan het woord is, wiens dienst kort tevoren zo'n zwaar échec had geleden met het schemaplan voor Groot-Amsterdam. Terloops zij in dit verband nog vermeld, dat de adressen van de groep Groot-Amsterdam pleitten voor het instellen van een zelfstandig orgaan voor de stadsontwikkeling en stadsuitbreiding. Daarbij zou gezien het sociaal-economische karakter van haar taakstelling, de grondpolitiek één der voornaamste middelen moeten vormen.

Op 5 december 1927 komen de sociaal-democraten Wibaut, Gulden, Woudenberg en Boekman met een voorstel aan de Amsterdamse raad tot het instellen van een afzonderlijke afdeling Stadsontwikkeling en Grondbeheer onder leiding van een eigen directeur.²¹ In een nieuw adres van 20 februari 1928 drong de Groep-Amsterdam eveneens op instelling van een afzonderlijke dienst aan.

Intussen hadden Burgemeester en Wethouders van Amsterdam, waaruit de sociaal-democratische wethouders waren verdwenen, hun eigen voorstel ingediend, behelzende de instelling van een afzonderlijke afdeling Stadsuitbreiding en Stadsontwikkeling bij de Dienst Publieke Werken. Bij hun bestrijding van het voorstel Wibaut en de verdediging van hun eigen conceptie volgden Burgemeester en Wethouders in grote lijnen het standpunt van de directeur der Publieke Werken, zoals dat eerder ter sprake kwam. Zij ontkenden zelfs dat van ernstige tekortkomingen op het terrein van de stadsuitbreidingen door de Dienst der Publieke Werken kon worden gesproken, hoewel voornoemde directeur in dit opzicht het falen van zijn dienst had toegegeven. Hun standpunt kwam er op neer, dat zij een functioneren van een Dienst voor Stadsontwikkeling zonder nauwe relaties tot de Dienst Publieke Werken niet zo goed zagen. Tevens meenden zij dat de Stadsontwikkeling niet zou moeten uitgroeien boven andere, maar dat het zaak zou zijn door nauwkeurig afwegen van de verschillende belangen te komen tot redelijke en financieel aanvaardbare oplossingen. Uit deze zinsnede zou kunnen blijken dat het college be-

vreesd was voor dure plannen van idealistische stadsontwikkelaars die, op eigen benen staand, te weinig gekontroleerd zouden worden. Aan het slot van hun voordracht deelden Burgemeester en Wethouders mee dat de Dienst Publieke Werken niet langer op een beslissing in deze zaak kon wachten, mede omdat de benoeming van een directeur reeds anderhalf jaar hierop wachtte.²²

Het voorstel van Burgemeester en Wethouders kwam op 22 februari 1928 in behandeling bij de amsterdamse gemeenteraad. Het werd in eerste aanleg bestreden door Wibaut, daarin later gesecondeerd door Woudenberg. Wibaut greep in zijn betoog terug op de nota, die hij in september 1924 aan de leden der reorganisatiecommissie had doen toekomen. Hij herhaalde in dit verband, dat de directeur van de dienst voor openbare werken ongetwijfeld een veelzijdig technicus zou moeten zijn. De leider van stadsontwikkeling moest daarentegen gespecialiseerd zijn op een heel ander gebied. Hij behoeft, aldus Wibaut, geen uitvoerend technicus te zijn. Hij moest wel 'enigermate' architect-ontwerper zijn, maar daarnaast vooral een kenner van de economische ontwikkeling der stad en in staat zijn, hieruit conclusies te trekken voor de mogelijkheden in dit opzicht. Daarnaast zou de desbetreffende functionaris in voldoende mate technisch deskundig moeten zijn voor de vervulling van zijn taak van president-directeur. En dan voegt Wibaut eraan toe, dat de combinatie van de vereiste kwaliteiten zonder twijfel te vinden is in een ingenieur of ingenieur-architect, 'mits hij zich geschoold heeft op die afdeling van het economische gebied'.

Volgens Wibaut zou dit essentiële verschil in benodigde capaciteiten tussen beide topmensen splitsing van de leiding van de Dienst P.W. en de door hem voorgestelde dienst Stadsontwikkeling en Grondbeheer noodzakelijk maken.

De rede van Wibaut bevatte voorts een krachtig pleidooi voor het outillieren van de nieuwe dienst met een onderzoek-afdeling, die bij de voorbereiding der stedenbouwkundige plannen voorbereidend werk ten bate van de stedenbouwkundige plannen zou kunnen verrichten in de geest van Raymund Unwin. Als voorlopig voornaamste werkstuk van een afzonderlijke dienst voor stadsontwikkeling zag Wibaut het voorbereiden van een plan voor Groot-Amsterdam.

Raadslid Van Wijnkoop merkte op, dat de raad zou moeten kiezen tussen twee geheel ongelijkwaardige zaken. Namelijk de idee Wibaut tegenover de ideeloosheid van Burgemeester en Wethouders. Maar het voorstel Wibaut kon hem ook niet bevredigen omdat het niet aantoonde dat de wrijving zal verminderen en de diensten beter op hun plaats zullen blijven. Tevens is het niet alleen een zaak, die door een zogenaamde sociaal-technicus kan worden opgelost, maar ook een kwestie van klasseinzicht.

Hoewel de rede van Wibaut inzake de taak van Stadsontwikkeling bewondering en waardering oogstte slaagde hij er niet in de raad te overtuigen. Aangenomen moet worden, dat hij tevens in politiek opzicht de wind tegen had, want tijdens de debatten over dit onderwerp werd tevens het verwijt gehoord, dat de onder-

tekenaars van 'zijn' voorstel uitsluitend sociaal-democraten waren.²³

Wibaut zei in zijn repliek in dit verband dat Burgemeester en Wethouders zich met volkomen gerustheid negatief konden opstellen tegenover sociaal-democratische voorstellen omdat zij daarin door de rest van de Raad altijd wel gevolgd worden. En het raadslid Wierdels vroeg zich af waarom de sociaal-democratische fractie geen enkele poging had gedaan hun voorstel mede door een andere politieke groepering te laten ondertekenen, indien het hier een zuiver praktische zaak betrof, zoals zij beweerden.

Het voorstel van Wibaut en de zijnen tot instelling van een afzonderlijke dienst voor stadsontwikkeling en grondbeheer werd verworpen met 15 stemmen voor en 30 tegen. Alleen de sociaal-democraten stemden — zoals Wibaut had voorspeld — vóór. Het voorstel van Burgemeester en Wethouders tot instelling van een afdeling Stadsuitbreiding en Stadsontwikkeling bij de Dienst Publieke Werken werd met gelijke stemverhouding aangenomen. Daarmee was tevens beschikt over het adres van de Groep Groot-Amsterdam, waarin was gepleit voor een oplossing in de geest van het voorstel Wibaut c.s. Wibaut had met zijn voorstel een nederlaag geleden. Maar merkwaardig genoeg bleef het door hem in zijn pleitrede voor stadsontwikkeling uitgestippelde werkprogramma inspiratiebron voor de medewerkers van de tegen zijn wil geformeerde afdeling Stadsontwikkeling. Zo wordt in een in 1972 door het organisatiebureau Van de Bunt & Co uitgebracht rapport over de Sektor Stadsontwikkeling bij de Dienst der Publieke Werken gezegd, dat er voor Stadsontwikkeling geen officiële instructie bestaat in tegenstelling tot bijv. het Grondbedrijf en de Dienst P.W. als geheel. De rapporteurs merken vervolgens op, dat het uitgangspunt voor S.O. neergelegd is in de bovenaangehaalde rede van Wibaut bij zijn verdediging van zijn voorstel. Ook al was zijn stem niet sterk genoeg gebleken de weerstanden in de raad tegen een nieuw organisatorisch kader te overwinnen, zijn boodschap ten aanzien van een nieuwe stedenbouwkundige taakstelling schoot onverwachts diep wortel.

Het is echter aannemelijk, dat de felle strijd om de stedenbouwkundige hegemonie ook in ander opzicht zijn sporen naliet op de verdere gang van zaken. Want de mensen, die het échec van het plan 1926 hadden meegemaakt, waren deels ook bij de nieuwe start nog in belangrijke functies bij Publieke Werken aanwezig. De invloed van de voorgeschiedenis had zich kunnen uiten in een verzoenende houding tegenover de vroegere rivalen en een lering trekken uit de kritiek. In plaats daarvan koos men echter evident de weg die moest leiden tot het uiteindelijke bewijs van eigen gelijk van P.W. Dat kwam bijvoorbeeld tot uiting in het fel en vaak denigrerend afwimpelen van alle kritiek, waarin de toenmalige directeur van de Dienst der Publieke Werken Ir. de Graaf zich een waar meester toonde. Voorts waarschijnlijk in het pogen, de ruimtelijke kenmerken van het plan van 1926 wat de tweedimensionele vorm van het stedelijke gebied betreft in het nieuwe plan in grote lijnen te handhaven en de kritiek erop te bagatelliseren.

Hoofdstuk V

FACETTEN VAN ONDERZOEK

Er waren voorafgaand aan de publikatie van het eigenlijke plan een aantal studies verricht en gepubliceerd, die op een aantal belangrijke onderdelen daarvan betrekking hadden. Deels waren die ter hand genomen door daartoe van gemeentewege ingestelde commissies, deels ook door de Dienst der Publieke Werken zelve. Zo verschenen achtereenvolgens rapporten over de door water- en landverkeer veroorzaakte wederzijdse hinder, over de verbinding der IJ-oeveren, over het bouwen op al of niet opgehoogde grond en over het bosplan-Amsterdam. Voorts verschenen tijdens de periode van planvoorbereiding in 1933 nog een rapport betreffende de toekomstige bevolkingsaanwas en één inzake de amsterdamse industrie. In het volgende wordt voor een aantal facetten de invloed van deze studies op het plan nagegaan waarbij overwegend aandacht aan het al of niet bouwen op polderpeil, de toekomstige bevolkingsaanwas en de woningbehoefte aandacht zal worden geschonken. Daarnaast zullen nog enkele andere facetten van de planvoorbereiding ter sprake komen, zoals de woningbehoefte.

1. Zand erover?

Financieel-economische beschouwingen waren in het algemeen weloverwogen door de planontwerpers weggelaten. Dat gold echter niet voor het plan over de gehele linie. Op verschillende plaatsen in de nota van toelichting blijkt, dat men de 'theorie der economische beginselen' niet afwees, indien dat bij de verdediging van het plan te pas kwam.

Dat was onder meer het geval bij de vraag, of de nieuwe stadsdelen op polderpeil of boezempeil gebouwd zouden moeten worden. In het plan in hoofdzaak werd voorgesteld alle nieuw-geprojecteerde stedelijke gebieden tot op boezempeil op te hogen met uitzondering van de Watergraafsmeer, het Amsterdamse Bos en de nieuwe gedeelten van de tuindorpen Nieuwendam en Oostzaan. Ook de voor agrarische doeleinden bestemde terreinen inclusief de volkstuinten zouden op polderpeil

blijven, 'zodat een karakteristieke afscheiding tussen stad en land zou worden verkregen'. Voor deze ophoging tot boezempeil zou het opbrengen van een zandlaag van 4 meter noodzakelijk zijn geweest. Als gevolg van de klink zou dat zijn neergekomen op een reële verhoging van de bouwterreinen met 2,5 meter.

Met hun voorstel waren de planontwerpers afgeweken van het rapport van de zogenaamde Zandcommissie, die over het vraagstuk had gerapporteerd. In het desbetreffende rapport werden de voor- en nadelen zowel van een stad op polder- als op boezempeil nagegaan. Zo bestaat bij aanleg op polderpeil de noodzaak tot het bemalen van de bebouwde gedeelten, tot het scheppen van genoegzame waterberging en tot het bouwen van schutsluizen voor de scheepvaart. Daarnaast vragen bijvoorbeeld de aansluitingen op hoger liggende wegnetten en de waterversing extra aandacht. De Zandcommissie concludeerde, dat haar inziens:

1. De uitbreiding binnen de ringbaan als opgehoogde i.c. boezemstad moest worden uitgevoerd.
2. De uitbreidingen buiten de ringbaan zouden geval voor geval afzonderlijk moeten worden bekeken op basis van de samenstelling van het algemeen uitbreidingsplan.
3. Bij aanleg als polderstad zou het stratennet moeten worden uitgevoerd volgens het zogenaamde cunettensysteem, teneinde het nazakken der wegen te beperken.

De planontwerpers namen deze conclusies echter niet over omdat het achteraf mogelijk bleek tot een andere werkwijze te komen zowel wat betreft de zandwinning als de ophoging. Het was inmiddels namelijk mogelijk gebleken het zand op grote diepte van de bodem der havenbassins weg te zuigen en in één moeite door over het op te hogen terrein te spuiten. Deze werkwijze gaf kans op nieuwe bronnen van zandwinning met lagere kosten.

Omdat er nu grote havens in het westen van de stad gegraven moesten worden zouden aldaar grote hoeveelheden zand vrij komen. En het lag voor de hand dit zand direkt over te hevelen naar de eveneens westelijk van de bestaande stad geprojecteerde woongebieden. Zo zou, aldus de nota van toelichting, de uitvoering van het ene werk die van het andere ten goede komen en zouden de kosten over beide bestemmingen verdeeld kunnen worden. Zelfs indien men deze kosten alleen op de bouwterreinen zou laten drukken, zouden de totale kosten van het toekomstige bouwterrein per vierkante meter volgens deze zogenaamde natte methode verkregen nog lager zijn dan die per vierkante meter bouwterrein in een polderstad, opgehoogd volgens het door de Zandcommissie voorgestelde cunettensysteem. Voegde men daarbij de andere voordelen van de boezemstad, zoals geen sluizen, bemaling en hellende wegen dan was volgens de nota van toelichting de keuze niet moeilijk.¹

Ook ten aanzien van dit aspect hadden de waarschuwende woorden niet ontbroken. Zo wijdde Rijkswaterstaat in een commentaar onder meer enkele zorgelijke woorden aan de h.i. blijkbaar te optimistische geluiden in de toelichting op het plan

met betrekking tot de mogelijkheden tot zandwinning.² En het raadslid Gulden bracht in herinnering dat de Zandcommissie over het bouwen op boezempeil buiten de ringbaan geen definitief oordeel had gegeven. De ontwerpers van het algemeen uitbreidingsplan hadden, aldus Gulden, daarentegen bepaald dat ook daar op boezempeil gebouwd zou moeten worden. Dat betekende, dat voor de uitbreiding 70 tot 80 miljoen kubieke meter zand nodig zou zijn. Nu nam men aan, zo ging spreker voort, dat er 40–50 miljoen m³ uit de Zuiderzee gehaald kon worden, 1–15 miljoen m³ uit de omgeving van IJmuiden en 30 miljoen m³ uit de havens, die westelijk van Amsterdam gegraven moesten worden. De hoofdingenieur van de Rijkswaterstaat had evenwel volgens Gulden bericht dat naar zijn mening de geraamde hoeveelheid zand niet uit de Zuiderzee gehaald zou worden en dat het bovendien de vraag was of dit zand ter beschikking van Amsterdam zou kunnen komen. Ook ten aanzien van het zand uit IJmuiden was dit de vraag. En tenslotte had de directeur van de Handelsinrichtingen te Amsterdam laten weten, dat van een uitbreiding der havens in de eerstkomende tijd geen sprake zou zijn. Het was goed, zo besloot Gulden zijn betoog, dit alles naar voren te brengen in dit verband, anders zou men bij Publieke Werken straks zeggen, dat de raad het plan had geaccepteerd.³

Wethouder Boissevain bleef ook hier met zijn Dienst in de pas toen hij in zijn antwoord aan Gulden over dit aspect zei, dat men gerust kon zijn: Ook indien buiten de ringbaan op boezempeil zou worden gebouwd, zou Amsterdam over voldoende zand beschikken.⁴

Helaas rechtvaardigde de latere gang van zaken zoals bleek ook hier het optimisme der planontwerpers niet. Door de moeilijkheden met het vinden van geschikte vindplaatsen, de hoge zandprijzen en de noodzaak toch bouwterreinen bouwrijp te maken moesten Burgemeester en Wethouders van Amsterdam op 20 januari 1950 aan de raad voorstellen in de westelijke tuinsteden buiten de ringbaan te volstaan met de ophoging van $\pm 1.20 - 1.30$ boven polderpeil en derhalve de gedachte aan een stad op boezempeil te laten varen.⁵

Dit had onder meer tot gevolg dat het plan voor de tuinstad Slotermeer moest worden omgewerkt en de uitrusting van een stad op polderpeil verkreeg. Dat hield de noodzaak in tot het scheppen van meer mogelijkheden tot waterberging, het instellen van een krachtige bemaling en het bouwen van een schutsluis, waardoor ondermeer de vrije communicatie van de Sloterplas met de rest der stedelijke wateren verviel.

De planontwerpers hadden uiteraard met het lanceren van de gedachte van een stad op boezempeil ook buiten de ringbaan datgene voorgesteld wat hen stedenbouwkundig de beste oplossing leek. En blijkens de reacties was men er in het algemeen blijkbaar wel mee eens, dat een stad op boezempeil inderdaad wenselijk was. Maar de benadering door de Zandcommissie was voorzichtiger en flexibeler ten aanzien van de reële mogelijkheden, alle uitbreidingen op boezempeil aan te leggen. Zij bouwde in haar conclusies de mogelijkheid van het overschakelen naar andere oplos-

singen in door de stelling, dat de uitbreidingen buiten de ringbaan elk afzonderlijk zouden moeten worden bekeken.

Het hanteren van een soortgelijke benadering door de planontwerpers van de aanvang af zou waarschijnlijk geleid hebben tot besparingen in tijd en geld doordat bijvoorbeeld bij de eerste opzet van het plan in onderdelen voor de tuinstad Slotermeer met de alternatieve mogelijkheid van polderstad was rekening gehouden en de latere ombouw onnodig zou zijn geweest. De zekerheid waarmee zij het 'economisch' argument van de lagere ophogingskosten gebruikten was kennelijk niet de uitkomst van een weloverwogen planvoorbereiding met betrekking tot de noodzakelijke middelen.

2. Prognose-perikelen

Zoals bekend lag aan het plan van 1935 een bevolkingsprognose ten grondslag. In de desbetreffende voorstudie werd de bevolkingsontwikkeling voor Amsterdam tot het jaar 2000 met 10-jaarlijkse intervallen vooruit berekend. Daarbij nam men voor wat de sterftekansen betreft de door dr. Wiebols uit de zogenaamde vijfde ambtenarentafel over de periode 1891–1914 afgeleide vrouwentafel tot uitgangspunt (zie tabel pag. 44). Als toekomstige limiet voor het algemene vruchtbaarheidscijfer nam men het in 1925 in Londen geldende cijfer aan, hetgeen een daling voor Amsterdam voor de meisjesgeboorten van 347 tot 296.1 per 1000 vrouwen van 15–49 jaar tot het jaar 2000 zou inhouden. Dat zou een daling betekenen van bijna 15%, waarbij werd aangenomen dat ruim 12.43 hiervan voor rekening van de periode tot 1950 zou komen, terwijl de andere decennia tot het jaar 2000 ongeveer gelijke porties van de rest van het verschil tussen de begin-waarde en de limiet voor hun rekening zouden nemen. Deze tussenliggende waarden werden evenals bij de sterftekansen door grafische interpolatie gevonden. Tenslotte nam men voor vestiging en vertrek de periode 1900–1920 als uitgangspunt. In dat tijdvak hieven deze verschijnselen elkaar volgens de auteurs voor wat de direkte kwantitatieve effecten betreft op. Wel onderkende men dat de jongere leeftijdsopbouw der immigranten vergeleken met die der emigranten een positief effect op het geboortecijfer zou hebben. De op deze uitgangspunten gebaseerde berekeningen brachten als uitkomst dat de bevolking in het jaar 2000 tot een omvang van rond 900.000 zou toenemen, waarna zij niet meer zou groeien.

Daarnaast werden er echter verschillende vooruitberekeningen gemaakt, waarbij vestigingsoverschotten van verschillende grootten werden aangenomen. Een sterkere groei dan bij de minimumberekening van de amsterdamse bevolking als gevolg van grote vestigingsoverschotten werd geenszins onwaarschijnlijk geacht. Zo kwam men tot een omvang van 1.100.000 zielen in het jaar 2000, die volgens de auteurs als 'een praktisch maximum' kon worden beschouwd. De daarbij aangenomen vestigingsoverschotten werden op grond van enkele criteria als de meest reële be-

schouwd. Het aldus gevonden toekomstige aantal inwoners zou voor de inrichting van het uitbreidingsplan als richtsnoer kunnen worden genomen. Onder bijzondere omstandigheden zou de bevolking nog wel verder kunnen groeien, maar het zou voldoende zijn er voor te zorgen dat het plan niet de gelegenheid afsneed naar een ontwikkeling tot een bevolkingsomvang van 1.159.000 á 1.200.000 zielen.

Bij de desbetreffende berekeningen ging men in het geheel niet uit van de mogelijkheid van het optreden van belangrijke vertrekoverschotten, die de groei zouden kunnen doen omslaan in een daling van de bevolking. Reeds in 1933 publiceerde Ir. Willekes Macdonald een artikel in 'De Ingenieur' waarin hij de aanpak van Stadsontwikkeling in dit opzicht bekritiseerde.⁷ Hij was van mening dat er bepaalde facetten door Stadsontwikkeling over het hoofd waren gezien en kwam tot de conclusie, dat een bevolking van 600.000 zielen in 1990 voor Amsterdam waarschijnlijker was dan de door Stadsontwikkeling voorgespiegelde omvang, die nabij de 900.000 inwoners voor dat jaar lag.

Tijdens de behandeling in de gemeenteraad wees het raadslid Bruinsma er op, dat men ook rekening zou moeten houden met eventuele vertrekoverschotten.⁸ Op deze gedachte was overigens de directeur van het gemeentelijk Bureau van Statistiek te Amsterdam nog niet gekomen. Want in zijn kommentaar op het conceptplan merkte hij slechts op, dat men in de één en twintigste eeuw een voorspelling uit het jaar 1933, inhoudende dat Amsterdam na 2000 niet meer zou groeien, waarschijnlijk met enige humor zou lezen.⁹ De veronderstelling van een dalende bevolking schoot ook bij raadslid Dingemans in het verkeerde keelgat. Hij riep uit, dat het teveel gevraagd zou zijn van Burgemeester en Wethouders naast een uitbreidingsplan ook nog als het ware een inkrappingsplan te eisen.¹⁰

Wie kreeg in het licht van de historische ontwikkeling gelijk?

De volgende staat geeft van de volgens de prognose verwachte en werkelijke ontwikkeling na de oorlog een beeld voor wat geboorte en sterfte betreft:

Verwachte en werkelijke aantallen geboorten en sterftegevallen

Geboorten				Sterftegevallen			
Verwacht Periode	Geboorten		Werkelijk	Verwacht Periode	Sterftegevallen		Werkelijk
	Jaar		Jaar		Jaar		Jaar
1941-1950	13270	1950	15210	1941-1950	8893	1950	6285
1951-1960	13000	1960	13878	1951-1960	9980	1960	7490
1961-1970	12850	1970	10665	1961-1970	10915	1970	9019
		1973	8086			1973	8484
1971-1980	12650			1971-1980	11540		
1981-1990	12530			1981-1990	11780		
1991-2000	12400			1991-2000	11780		

Zoals men ziet lag het werkelijke aantal geboorten in 1970 beneden het voor de periode 1961–1970 en later verwachte peil. Het aantal sterfgevallen lag voortdurend beneden het in de prognose geraamde aantal. In 1973 werd voorts het aantal geboorten overtroffen door het aantal sterfgevallen. In de prognose zou er pas in het tijdvak 1991–2000 bij benadering een evenwichtstoestand tussen geboorten en sterfte optreden.

Daarbij kwam, dat Amsterdam in tegenstelling tot de verwachtingen in de periode na 1950 werd geconfronteerd met steeds groter vertrekoverschotten, terwijl op vestigingsoverschotten was gerekend. De volgende staat geeft de verwachte vestigingsoverschotten sinds 1930 volgens de prognose en tevens de sinds 1950 tot en met 1973 ontstane vertrekoverschotten:

Verwachte en werkelijke vestigings/vertrekoverschotten

Periode	Geraamd		Werkelijk
1931–1940	+ 24000		
1941–1950	+ 34000	(1945–1950)	+ 1887
1951–1960	+ 50000		– 61470
1961–1970	+ 34000		– 99277
1971–1980	+ 24000	(t/m 1972)	– 50311
1981–1990	+ 16000		
1990–2000	+ 10000		

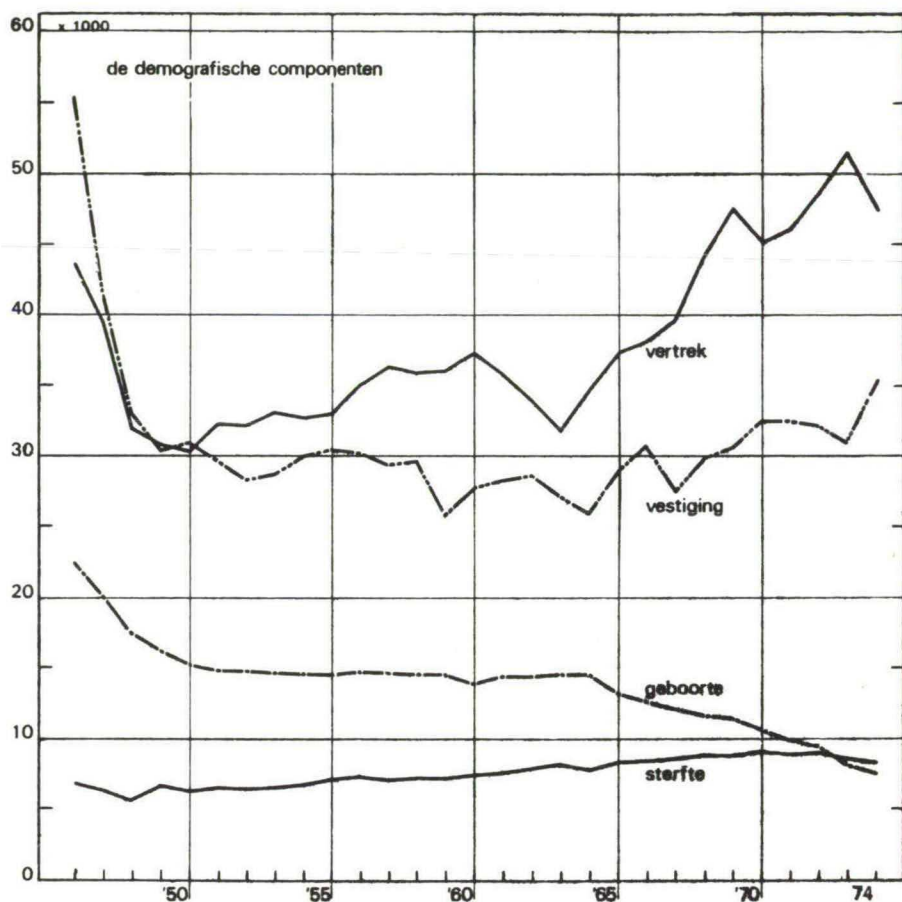
Uit deze cijfers kan worden opgemaakt dat voor de raming van een inwonertal van 1.100.000 inwoners in het jaar 2000 er gerekend was op een totaal vestigingsoverschot van 192.000 zielen, maar dat in werkelijkheid er sinds 1946 een vertrekoverschot van ruim 196.000 was opgetreden.

Van het verloop van de verschillende in het voorgaande genoemde componenten sinds 1946 geeft nevenstaande aan het Jaarboek 1975 van het Gemeentelijk Bureau van Statistiek ontleende grafiek een beeld.¹¹

Het resultaat was dat de omvang van de werkelijke bevolking na 1960 vrij sterk achterbleef bij de verwachtingen op grond van de oorspronkelijke prognose, zoals de volgende staat laat zien:¹²

Het verloop van de bevolking:

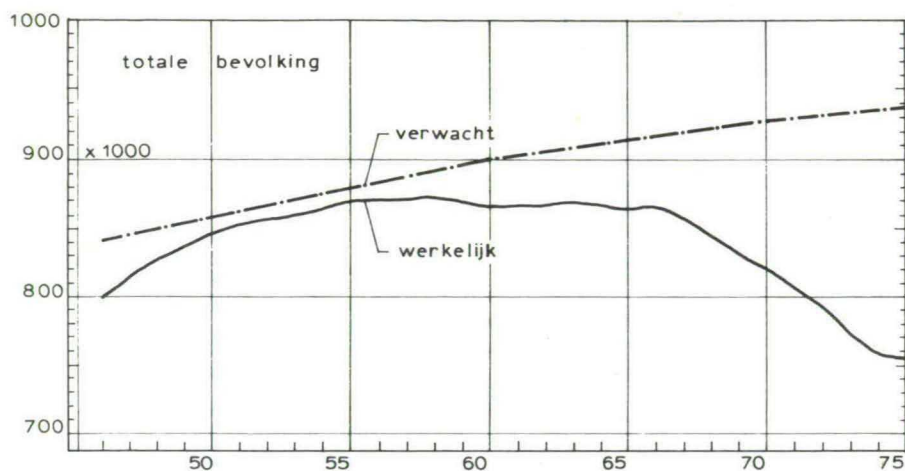
	Verwacht	Werkelijk
1930	757.386	757.386
1940	818.716	803.073
1950	859.986	845.266
1960	901.882	866.342
1970	929.364	820.406
1975	937.538	756.649



Hierbij is als verwacht cijfer voor 1975 het gemiddelde van de prognose-cijfers voor 1970 en 1980 genomen. Aan de grafiek op pagina 48, die eveneens aan voornoemd jaarboek is ontleend, zijn de gegevens van de prognose toegevoegd, zodat vergelijking tussen beide reeksen ook hierbij mogelijk wordt¹³.

Uit zoëven gegeven tabel kan worden berekend dat in 1960 de verwachting volgens de prognose ruim 4% boven de werkelijke omvang lag, in 1970 ruim 13% en in 1975 ruim 24%.

Nog tijdens het IFHT-congres in 1975 te Amsterdam merkte het huidige hoofd van Stadsontwikkeling-Amsterdam op, dat de oorspronkelijke bevolkingsprognose in de jaren '50 nog wel bleek te voldoen, maar dat het ruimtebeslag per hoofd zoveel groter was geworden. Hiertegenover moet worden opgemerkt dat zoals bleek juist in de vijftiger jaren de eerste symptomen van het uiteengaan van berekening en werkelijkheid zichtbaar werden, terwijl tevens moet worden aangetekend dat toen



nog moest worden afgewacht, of het einde de lasten zou moeten dragen. En dat einde was nog ver weg.

Intussen haalde de vruchtbaarheid de geschatte waarden in geen deele. Zo daalde het aantal meisjesgeboorten per 1000 vrouwen in de leeftijd van 15 tot en met 49 jaar in de periode van 1969 tot en met 1972 van 26.8 ‰ tot 21 ‰, terwijl voor dit tijdvak als geheel een vruchtbaarheid van ruim 24 ‰ gold. Daartegenover was in de prognose voor de periode 1971–1980 nog een vruchtbaarheid van 30 ‰ voor de meisjesgeboorten per jaar geraamd. En in 1975 was de vrouwenbevolking naar omvang veel geringer en naar leeftijdsopbouw veel ouder dan de geraamde voor dat jaar.

Leeftijdsopbouw van de Amsterdamse vrouwenbevolking 1975, geraamd en werkelijk

Leeftijdsgroep	Geraamd v. Prognose		Werkelijkheid	
	abs.	%	abs.	%
0–15	88036	20.6	64992	16.6
15–49	210526	49.3	183075	46.8
ouder dan 49	128086	30.—	143291	36.6
Totaal	426648	99.9	391358	100.0

De sterftekansen werden weliswaar over de gehele linie gunstiger behalve voor de oudste leeftijdsgroepen (zie tabel op pagina 44), maar die namen zowel absoluut als relatief juist in aantal toe. En voorslagnog wordt gerekend op hoge vertrekoverschotten. Daar komt bij dat de in de oorspronkelijke prognose veronderstelde verjongende invloed van de immigratie van nederlandse gezinnen, die deels ook voor de naoorlogse periode nog mag worden aangenomen in belangrijkheid moet zijn afgenomen, doordat in tegenstelling tot vroeger ook veel jongere gezinnen naar buiten vertrokken. Hoewel dus de ‘inkomende’ stroom van omvang sinds 1948 aanvanke-

lijk bij benadering gelijk bleef, groeide de 'uitgaande' trek enerzijds tot ongekeerde omvang aan en veranderde tegelijkertijd van samenstelling. In de laatste jaren nam overigens zoals bekend ook de inkomende stroom toe als gevolg o.m. van de immigratie van uitheemse bevolkingsgroepen.

Op dit moment zijn de verwachtingen ten aanzien van de toekomstige omvang der amsterdamse bevolking veel lager gespannen dan in het oorspronkelijke plan. Volgens de jongste bevolkingsprognose van Stadsontwikkeling, die van februari 1975 dateert wordt de omvang van de amsterdamse bevolking ultimo december 1983 geraamd op minimaal 588547 en maximaal 619090 zielen, een verschil derhalve van ruim 30.500.¹⁴ Gaat men, om niet al te somber te zijn, uit van de maximumschatting van 619.090 zielen dan ligt deze raming bijna 35% onder die van de oorspronkelijke prognose voor 1980, die een inwoneraantal van 945712 te zien gaf.

Overigens schijnt ook deze prognose mogelijkheden tot het verhogen van de 'voorspellende' waarde links te laten liggen, met name waar het gaat om het negeren van de veranderde samenstelling der inkomende stroom, die zoals bekend de laatste jaren grote aantallen leden van uitheemse bevolkingsgroepen omvat met hogere vruchtbaarheid dan de autochtone bevolking.

Resumerend kan worden gezegd dat de oorspronkelijke bevolkingsprognose in dit licht gezien moeilijk als een veilig kompas voor een omvangrijke einddoelplanning voor het jaar 2000 kon gelden. Uiteraard kan hierbij de vraag worden gesteld, of de toenmalige demografen verantwoordelijk waren voor het gebruik, dat in het plan van hun berekeningen werd gemaakt. Zij waren in ieder geval verantwoordelijk voor het verwaarlozen van de alternatieve berekeningsmogelijkheden, waarbij ook vertrekoverschotten een rol speelden. Voorts toonde men blijkens het voorgaande een zekere aarzeling tegen revisie van de oorspronkelijke berekening, hetgeen kan samenhangen met het sacrosancte karakter, dat het gehele plan had gekregen. En tenslotte gaven zij door de geringe reserve, die zij tegenover het eigen geesteskind toonden, anderen een suggestie van vaste grond, waar op lange termijn achteraf slechts drijfzand bleek te bestaan.

3. De falende woning-prognose

Helaas nam de amsterdamse woningbehoefte niet evenredig met het vertrekoverschot af. De woningbehoefte nam zelfs in het geheel niet af maar in sterke mate toe. De te Amsterdam gebleven bevolking telde ten gevolge van meerdere factoren allengs veel meer woningbehoevende eenheden dan vroeger in de berekeningen was aangenomen.

Zo werkte de levensverlenging in de hand, dat oudere echtparen of eenlingen langer konden genieten van hun woningen en daarmee tevens als consumenten van woonruimte langer in de markt bleven. Aan de andere kant had de neiging van de jonge leeftijdsgroepen steeds jonger te huwen eveneens vergroting van de vraag naar

woonruimte tot gevolg. Daarnaast werd allengs ook het recht op woonruimte erkend van groepen, die voorheen niet voor een woning in aanmerking kwamen, zoals alleenstaanden.

Mede gezien de in het algemeen gesproken geringere omvang van deze woningzoekende eenheden daalde in de loop der jaren de woningbezetting sterker dan aanvankelijk was verwacht:

Gemiddeld aantal inwoners per woning

	berekend	werkelijk
31-12-1930	3.77	—
1940	3.58	3.56
1950	3.48	3,74 (woningnood)
1960	3.43	3.33
1967	3.42	3.08
1970	3.40	2.85
1972		2.72

Dit alles had logischerwijs tot gevolg dat een sterk in omvang afgenomen bevolking een veel grotere claim op de woningmarkt legde dan bij het opstellen van het plan in hoofdzaak was voorzien.

Vergelijking van de woningbehoefte volgens het oorspronkelijke plan, de gecorrigeerde woningbehoefte, de woningvoorraad en het woningtekort geeft het volgende beeld:¹⁵

	Woningbeh. v. plan	Gecorr. Won. beh.	Woning voorraad	Woningtekort
1960	263.033	291.300	260.000	28.500
1970	273.443	309.100	288.000	13.800

Hierbij moet worden bedacht, dat de woningvoorraad vermeerderd moet worden met de aantallen wooneenheden in tehuizen e.d. teneinde uit het verschil tussen woningbehoefte en woningvoorraad het woningtekort te kunnen berekenen. Nadien zijn nieuwe berekeningen gemaakt, die deels een ongeveer gelijk resultaat geven, deels tot een hogere behoefte aan woningen komen. Dit laatste hangt samen met het hanteren van een andere definitie van woningbehoevende eenheid, waardoor tevens alleenstaanden en inwonende kinderen in gezinnen als woningbehoevend werden beschouwd.

Houden we voorgaande berekening aan dan blijkt dat het woningtekort in 1970 rond 13.800 woningen bedroeg.

De gecorrigeerde schatting van de woningbehoefte voor dat jaar bedroeg

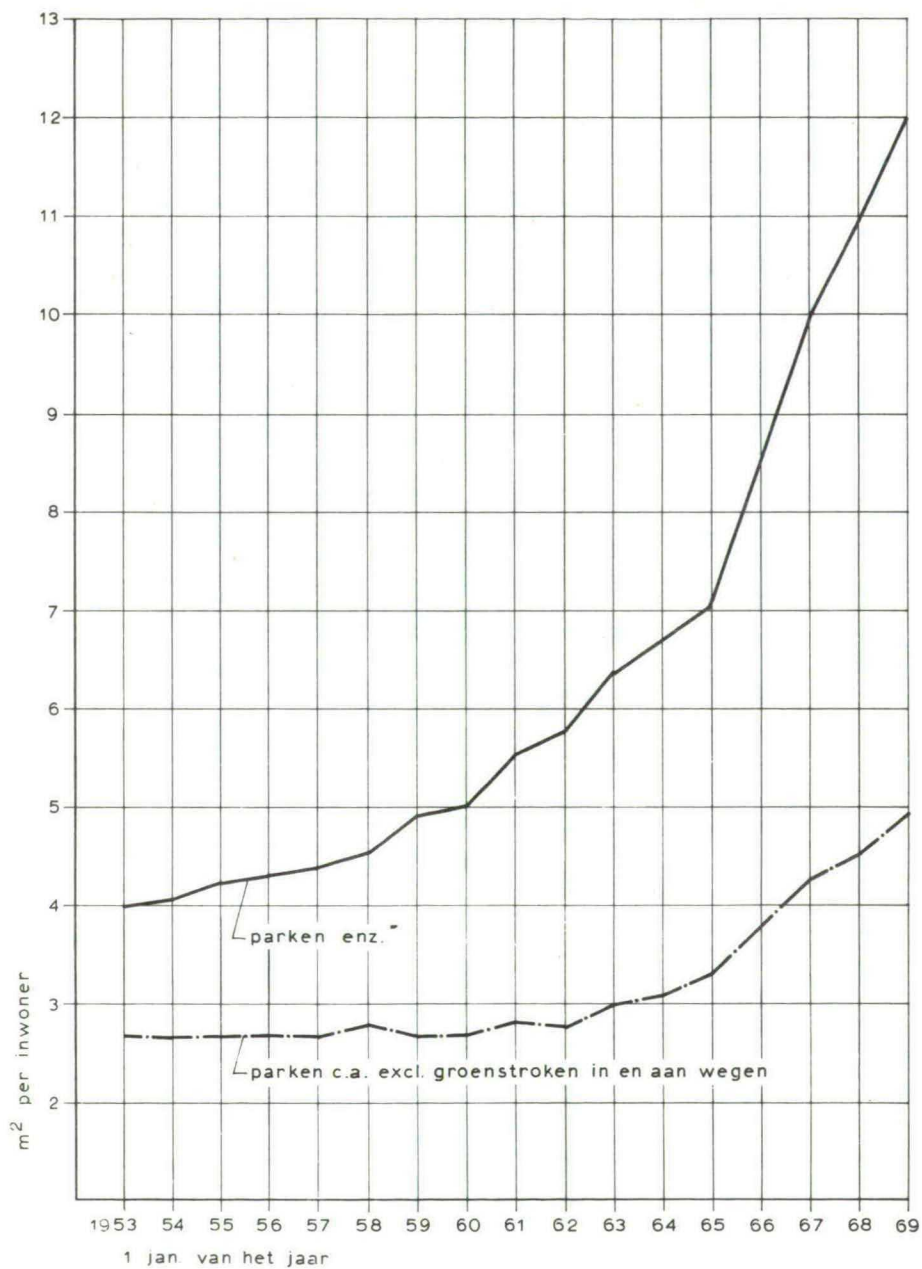
309.100 – 273.443 = 35.657 woningen meer dan oorspronkelijk gepland. Daarbij moet worden ingecalculleerd, dat deze cijfers voor 1970 geen enkele maatstaf gaven voor het aantal nieuwe woningen dat in de komende tientallen jaren nog voor de amsterdamse bevolking nodig zal zijn. Alleen al door verkrotting zullen veel groter aantallen woningen moeten worden afgebroken dan was voorzien in het oorspronkelijke plan. Voor de gehele planperiode tot aan het jaar 2000 was daarin gerekend op het afvoeren van 26.869 woningen wegens afbraak, woningonttrekking en om andere redenen uit de markt genomen woningen. Hiervan zouden er tot en met 1970 24.280 moeten zijn afgevoerd. In werkelijkheid waren er tussen 1930 en 1967 echter reeds 26.952 woningen uit de circulatie genomen. En inmiddels stond er nog een veelvoud van woningen op de nominatie tot afbraak van datgene wat was voorzien. Zo noemde de toenmalige wethouder voor de Publieke Werken drs. R. J. de Wit in 1969 reeds een getal van 70.000 woningen dat voor afbraak in aanmerking zou komen.¹⁶ En zoals bekend zwelt de stroom meer en meer. Ook hier leidden de berekeningen uit het oude plan tot niets dan versluiering van datgene wat in de toekomst te wachten stond.

4. Van rationeel tot irrationeel

Eén van de gevolgen van de ontwikkelingen op ruimtelijk en demografisch gebied is dat de oorspronkelijk geplande verhouding tussen bevolking en stedelijk grondgebied verloren ging. De volgende staat geeft een overzicht van het oorspronkelijk geplande aantal vierkante meters per inwoner in het jaar 2000, vervolgens het aantal vierkante meters per inwoner, indien alleen ruimtelijk veranderingen waren opgetreden, en tenslotte het aantal vierkante meters per inwoner indien men een daling van het inwonertal tot het vooruitberekende aantal inwoners voor 1 januari 1984 incalculeert.

Vierkante meters per inwoner

Categorie	Oorspronk. plan (960.000)	Alleen ruimt.wijz. (960.000)	Ruimt. en dem.wijz. (619.000)
Woonwijken en city	44.3	65.3	101.2
Parken en plantsoenen	5.3	24.—	37.4
Sportterreinen	4.5	6.8	10.6
Volkstuinen	5.4	3.5	5.5
Algemene recreatiegeb.	3.1	19.1	29.6
Begraafplaatsen	2.—	1.4	2.1
Industrieterreinen	9.3	13.1	20.4
Haven en opslagterr.	4.5	10.4	16.1
Spoorwegen en emplacem.	4.4	4.6	7.1
Havens en bevaren wateren	25.5	30.2	46.9
Totaal	108.3	178.5	276.8



Indien deze cijfers derhalve alleen beïnvloed zouden zijn geworden door vergroting van het stedelijke areaal zou het aantal vierkante meters per inwoner reeds zeer sterk zijn vergroot en wel voor wat het totale ruimtegebruik betreft van 108.3 vierkante meter per hoofd tot 178.5 m². Brengt men tevens de vooruitberekende afname van de bevolking in rekening dan stijgt het ruimtegebruik voor alle categorieën en tezamen vergeleken met het oorspronkelijke plan van 108.3 m² tot 276.8 m² per hoofd. Daarbij moet worden aangetekend, dat vergeleken met het oorspronkelijke plan de rationele basis van dit ruimtegebruik waarschijnlijk aanzienlijk is versmald. Onder rationele basis valt in dit verband te verstaan, de mate waarin vooruitberekening van de toekomstige behoefte had plaatsgevonden. Dat was een doel dat de makers van het oorspronkelijke plan sterk voor ogen stond. Bij de latere plannen in onderdelen en de grote planwijzigingen is daarvan echter veel minder te merken. Deels komt dat door een verschuiving van die categorie recreatieterreinen, waarvoor vooruitberekening mogelijk en zinvol scheen, zoals volkstuinten en sportterreinen naar voorzieningen als algemene recreatieterreinen, waarbij een rationele behoeftenschatting moeilijk lag. Maar ook kan voor sommige bestemmingscategorieën hebben gegolden dat een soort 'inkrimpingsplan' nodig zou zijn geweest, maar niet is toegepast. Dat kan het geval zijn geweest voor sommige recreatiegebieden en werkgebieden in West, nadat was gebleken dat het aantal aldaar te bouwen woningen veel geringer zou zijn dan het oorspronkelijk geplande. Het ligt voor de hand, dat de rationele basis van de ruimtelijke behoeftenvoorziening nog verder wegvalt bij een voortgaande daling van de bevolkingsomvang tot de voor begin 1984 gevonden waarde.

Dat overigens de groei van het aantal ruimtelijke voorzieningen niet altijd leidt tot verhoging of evenredige verhoging van de oorspronkelijk geplande gebruikswaarde blijkt uit een notitie van de medewerker van Stadsontwikkeling Riethof uit 1968, waarin hij liet zien, dat de aanzienlijke uitbreiding van de categorie parken en plantsoenen, waarvan de cijfers spreken, in feite in belangrijke mate ten goede was gekomen aan de groenstroken in en aan verkeerswegen (zie grafiek). Daarvan is de recreatieve waarde, aldus Riethof, veel beperkter, zodat afgaande op de totaalcijfers er een onjuist beeld dreigde te ontstaan van het recreatieve voorzieningspeil.¹⁷

5. Te geringe flexibiliteit

In dit verband moet nog worden gewezen op een ander facet van het oorspronkelijke plan, dat bij een benadering vanuit een verantwoord model van planmatig handelen zeker op kritiek zou stuiten. Het plan kende een zeer geringe flexibiliteit voor wat het aantal nieuw te bouwen woningen betreft.

In de geprojecteerde woongebieden van het oude plan konden 112.598 woningen worden gebouwd. Daarentegen waren op grond van de bevolkingsprognose en de daaruit resulterende behoefte aan woningen 111.181 nieuwe woningen nodig. De

speling bedroeg derhalve $112.598 - 111.181 = 1.417$ woningen. In de nota van toelichting wordt over deze speling gezegd, dat een dergelijke ruimte alleszins verantwoord werd geacht. Daarmee werd evident bedoeld, dat de beschikbare extra-ruimte niet te groot mocht heten.¹⁸ De vraag of zij te klein was kwam kennelijk niet eens ter sprake.

Deze vraag werd daarentegen wel besproken bij de berekening van de benodigde industrieterreinen. Daarbij werd opgemerkt, dat de geprojecteerde oppervlakten industrieterrein groot waren in vergelijking met de bestaande toestand. Maar daaraan wordt toegevoegd dat het stedenbouwkundig van overwegend belang is, de in het plan op te nemen oppervlakten industrieterrein niet te klein te nemen, omdat waarschijnlijk één of meer factoren waarop de berekening was gebaseerd zouden veranderen, zodat een toekomstige grotere behoefte dan in het plan geraamd, niet was uitgesloten. Daarom ging men bij het aanwijzen van nieuwe industrieterreinen in het plan uit van de maximumschatting van 713 hectare.¹⁹ Bij de woningbouw volstond men daarentegen met een reserve van 1417 woningen ofwel rond 20–25 hectare. En dat terwijl men bij de raming van het bevolkingsaantal in het jaar 2000 niet was uitgegaan van het maximumaantal maar van een arbitraire tussenwaarde, die dichter bij het geschatte minimum dan bij het geschatte maximum lag. Iedere verandering in de factoren, die ten grondslag lagen aan de bevolkingsprognose en de daaruit resulterende behoefte aan woningen zou vergroten, zou daarom direct stoten op het krappe ruimtelijke keurslijf, dat het plan aan de woningbouw bood.

Indien men tevens de mogelijkheid had ingecalculleerd van uitgroei tot het maximum zou men direkt zijn geconfronteerd met de noodzaak stedenbouwkundig van ruimere kaders uit te gaan, dan de gemeentegrenzen boden. In dat geval had men o.m. de claim op het Zuid-Oosten ook vanuit de behoefte aan woningen ten zuiden van het IJ kunnen onderbouwen. De te geringe aandacht voor voldoende speelruimte in het plan ten aanzien van dit belangrijke facet moest later worden opgevangen door het hals over kop inlijven van landelijk Noord en het Zuid-Oosten bij het amsterdamse stedelijke gebied.

6. *Te late revisie*

Men kan niet zeggen, dat de planontwerpers in de wet een voorbeeldig model van planmatig handelen op ruimtelijk terrein voorgeschoteld kregen. In feite waren er zeer weinig voorschriften in te vinden, die een verantwoord verloop van de planmatige handeling zelve moesten garanderen. Daartoe valt in ieder geval wel de bepaling te rekenen, dat het plan ééns in de tien jaar zou moeten worden herzien in overeenstemming met de dan geldende behoeften. Tot die herziening van het plan moet men uiteraard ook de eventuele revisie van de uitgangspunten rekenen.

In 1939 was het plan in hoofdzaak door de Kroon uiteindelijk goedgekeurd, dus

was het rond 1950 aan een grondige beurt toe. Hoewel te betwijfelen valt of Burgemeester en Wethouders daarbij dachten aan het voorschrift in de wet valt hen kennelijk toch de eer toe, dat zij in dat jaar een poging deden het plan op de helling te zetten. Zij vroegen zich namelijk in hun vergadering van 17 februari 1950 af of er in verband met het achterblijven van de ontwikkeling der haven- en industriegebieden in het westelijke deel der gemeente niet in stedenbouwkundig opzicht een onevenwichtige toestand zou ontstaan, indien daar overeenkomstig de plannen op grote schaal arbeiderswoningen zouden worden gebouwd. Voorts stelden zij de vraag of het in verband hiermee niet aanbeveling verdiende de voor woningbouw bestemde gedeelten in Zuid op een eerder tijdstip in exploitatie te brengen, dan waarvan aanvankelijk werd uitgegaan en daar tevens voor een deel arbeiderswoningen te bouwen. Tenslotte overwogen zij of het mogelijk zou zijn de stedelijke bebouwing ook in oostelijke richting uit te breiden.²⁰

In zijn antwoord op deze vragen stelde de Directeur der Publieke Werken ten aanzien van de ontwikkeling van het westelijk industrie- en havengebied, dat te verwachten viel, dat over 20 jaar iets meer dan het in 1934 als minimum behoefte aan industrierrein in het uitbreidingsplan ontworpen oppervlak nodig zou zijn. Daaruit kon z.i. geconcludeerd worden, dat er zeer zeker aan de in het havengebied geprojecteerde industrierreinen behoefte zou zijn. Tevens gaf de directeur als zijn mening te kennen dat er alle aanleiding was, de ontwikkeling van het havenverkeer af te wachten en geen haventerreinen, in het Algemeen Uitbreidingsplan voorzien, te schrappen.

De kansen op een gunstige ontwikkeling van de industriegebieden in het havengebied werden kennelijk hoger aangeslagen dan die van de eigenlijke haventerreinen. Maar omdat de industrie vele malen belangrijker zou zijn voor de ontwikkeling der werkgelegenheid dan het havenverkeer was er volgens de direktionele nota geen aanleiding in het westen der stad minder arbeiderswoningen te projekteren dan in het plan in hoofdzaak was geschied. Wel zou het mogelijk zijn, dat er in de eerste tijd 'enige discongruentie' zou optreden tussen woningbouw en industrie-ontwikkeling in het westen. Maar op den duur zou er zeker een evenwichtstoestand intreden.

Met betrekking tot de vraag van het College, of het mogelijk zou zijn ook in oostelijke richting de stedelijke bebouwing uit te breiden komt de directeur met de mededeling dat van de 111.181 in het Algemeen Uitbreidingsplan geprojecteerde nieuwe woningen slechts 96.864 op de daarvoor gereserveerde terreinen gebouwd zouden kunnen worden, zodat voor 15.146 woningen elders plaats gevonden moest worden. En hij knoopte daaraan de conclusie vast dat de daarvoor benodigde 286 hectare in een stadsuitbreiding in oostelijke richting gevonden zou kunnen worden. Daartoe zou echter wel 'een aanmerkelijke verlegging' van de gemeentegrens in het Oosten nodig zijn. Het werd echter door de directeur niet geraden geacht van de amsterdamse kant een plan tot grenswijziging in te dienen, vóór dat de zogenaamde

Commissie Ter Veen met haar voorstellen tot herindeling van de gemeentegrenzen in Noordholland was gekomen.²¹

Met de erkenning van de noodzaak, een belangrijk deel der in het Algemeen Uitbreidingsplan geprojecteerde woningen elders te bouwen werd in ieder geval tevens impliciet verandering in de twee-dimensionale vorm van het stedelijk gebied ingeluid. Daarmee was echter nog geen doelbewuste herziening van het plan in volle omvang bereikt. Met name de bevolkingsprognose met zijn arbitrair doelwit van 960.000 inwoners rond 2000 en de daarop gebaseerde woningbehoefte bleef gehandhaafd. Ook in dit opzicht begon de twijfel het eerst te knagen in de boezem van het college: In september 1952 stelde de toenmalige wethouder voor de publieke werken namelijk aan zijn ambtelijke adviseurs de vraag, of het uitbreidingsplan nog wel als basis voor de ontwikkeling van de stad kon dienen.²² In dat plan, aldus de vraagsteller, werd rekening gehouden met een eindtoestand waarin de stad minimaal 900.000 en maximaal 1.100.000 inwoners zou tellen. Volgens de wethouder rees in dit verband de vraag of dit nog in overeenstemming was met de wetenschappelijke inzichten op dit punt. Hij dacht hierbij aan de gevolgde berekeningsmethode en ook aan de veranderde bevolkingsopbouw onder meer door de lagere sterftecijfers.

De woordvoerder van Stadsontwikkeling gaf evenwel als zijn mening te kennen, dat het uitgangspunt van het uitbreidingsplan nog wel juist was. De door de wethouder genoemde bevolkingscijfers waren zijns inziens nog wel een goede basis voor de praktijk. Volgens deze spreker groeide men langzaam naar een evenwichtstoestand. Ondanks de grote wijzigingen, die door de oorlog in de bevolkingsamenstelling waren gekomen was de bevolking naar omvang en samenstelling niet veel anders dan waarop destijds werd gerekend.²³

Dat de bevolking naar omvang niet veel anders was als waarop in het plan gerekend was op dat tijdstip al rijkelijk optimistisch geredeneerd. Want de werkelijke bevolking in 1950 bedroeg zoals wij zagen 845.266 zielen tegen een verwacht aantal van 859.986. En in 1952, het jaar waarin de wethouder zijn vraag stelde, begon net de uittocht uit Amsterdam meer spectaculaire vormen aan te nemen, die zou leiden tot een sterke teruggang van de bevolking. Was de vraag van de wethouder ook in dit geval derhalve ter zake dienend, het antwoord van Stadsontwikkeling gaf weinig blijk van realiteitszin en voorspellend vermogen. Hieruit blijkt mede, dat een voorschrift tot herziening van een plan onvoldoende garantie geeft als er onvoldoende stimulans voor de deskundigen bestaat, de ontwikkeling alert te volgen.

7. Rondom de bebouwingsdichtheden

Zoals we hebben gezien lagen de gerealiseerde bebouwingsdichtheden in de nieuwe wijken ver beneden de geplande. In dit verband verdient vermelding dat er blijkbaar

van de beginne af aan een curieus misverstand heeft bestaan over de vraag, of er in het plan nu eigenlijk bruto of nettodichtheden waren aangegeven.

Het college van B. en W. schrijft namelijk in het voorstel d.d. 31 mei 1935 tot vaststelling van het plan bij de beantwoording van enkele adressen dat een wijk van 55 woningen per hectare, waarin villa's voorkomen daarnaast nog aanzienlijke gedeelten met gesloten bebouwing moeten bevatten. 'Men bedenke', aldus het antwoord van B. en W., 'dat hier uitsluitend het aantal woningen is bedoeld, dus niet inbegrepen kerken, scholen enz., zoals in een normale stadswijk plegen voor te komen'.²⁴

Uit deze zinsnede blijkt derhalve duidelijk, dat hier de nettodichtheid is bedoeld. In de nota van toelichting staat echter dat vergelijking met de cijfers van de Zandcommissie niet wel mogelijk is. De berekeningen van deze commissie zouden betrekking hebben op zuiver schematische wijken, theoretisch uitsluitend uit woningen bestaande. Maar, zo gaat de nota van toelichting verder, in een werkelijke wijk wordt een deel van de oppervlakte ingenomen door openbare gebouwen, door plantsoentjes, door speelplaatsen. Daardoor kunnen er dus veel minder woningen komen dan op een alleen met woningen bebouwd terrein. En tenslotte heet het dat naar verwachting vele malen de behoefte zal blijken in de wijken allerlei gebouwen te stichten, die niet tot de normaal in iedere woonwijk aanwezige behoren en die dus terreinen voor woningen bestemd zullen moeten innemen. Direct na deze passages worden dan vervolgens in de nota van toelichting de dichtheden vermeld, welke zullen gelden voor de nieuwe woongebieden buiten de ringbaan en in noord. Daarbij wordt voor zuid buiten de ringbaan de zoëven genoemde dichtheid van 55 woningen per hectare genoemd, die reeds in het voorgaande ter sprake kwam.²⁵

Men kan derhalve in het licht van het voorgaande slechts concluderen dat B. en W. bij de beantwoording van de bezwaarschriften de voor Zuid buiten de ringbaan gehanteerde dichtheid als nettodichtheid interpreteren, terwijl daarentegen in de nota van toelichting deze dichtheid duidelijk als brutodichtheid wordt gepresenteerd.

Hoe dit ook zij, ook de Inspekteur voor de Volksgezondheid had er kennelijk moeite mee. Hij vroeg namelijk bij de voorbereiding van zijn advies op het conceptplan nadere inlichtingen omtrent het aantal eengezinshuizen, dat in het plan was voorzien. Het plan vermeldde, aldus de Inspekteur, dat voor dit doel onder meer voor de gebieden in west buiten de ringbaan een dichtheid van 70 woningen per hectare was aangenomen, waardoor de bouw van 50 tot 60% eengezinshuizen aldaar mogelijk zou worden. Maar, zo ging hij verder, het is zonder nadere gegevens moeilijk uit te maken uit hoeveel lagen de andere helft zal bestaan en tevens of bij de berekening van 70 woningen per hectare werd uitgegaan van een terrein, inclusief de voor openbare diensten bestemde ruimten of niet. Indien dat wel het geval zou zijn scheen volgens de inspekteur de voorgestelde bebouwingsdichtheid te hoog en zou bijvoorbeeld op 50 woningen per hectare moeten worden gerekend.²⁶

In zijn antwoord wees de directeur der Publieke Werken erop, dat de bewesten de ringbaan gedachte gemengde bebouwing niet hoger dan de indertijd gebruikelijke bouw in vier lagen behoefde te worden. Op de vraag van de Inspekteur, of de voor openbare doeleinden bestemde ruimten in de voorgestelde bebouwingsdichtheid begrepen waren ging hij echter niet in, zodat ook op dit belangrijke punt blijkbaar onduidelijkheid bleef bestaan.²⁷

8. Geld speelt geen rol

Men kan zich afvragen of het maken van een plan in hoofdzaak tevens automatisch het opstellen van een financieel plan ter verkrijging van de voor de uitvoering noodzakelijke middelen met zich mee zou moeten brengen. Hoewel de plan-ontwerpers zich incidenteel wel met de vraag naar de financiële haalbaarheid hebben bezig gehouden voor wat onderdelen betreft, braken zij zich toch in dit opzicht ten aanzien van het geheel het hoofd niet.

Toch kreeg dit punt al vroegtijdig de aandacht van andere betrokkenen. Zo miste de directeur van het Gemeentelijk Bouw- en Woningtoezicht blijkens zijn commentaar op het plan van 1 november 1933 in de nota van toelichting beschouwingen inzake de economische mogelijkheden van het plan.²⁸ In een latere nota sprak hij het vermoeden uit dat de directeur P.W. bezwaar had tegen financiële beschouwingen omdat hij wel voelde dat daardoor het plan in een geheel ander licht zou komen te staan.²⁹

En volgens het vermelde in het Boek der Besluiten d.d. 13 januari 1934 wilde de wethouder voor de financiën op dit punt gaarne advies door zijn afdeling laten uitbrengen, omdat er z.i. zeer vele protesten tegen het plan zouden komen en enig inzicht in de financiële consequenties van het plan bij de behandeling in de raad toch zeker niet mocht ontbreken.

In dit verband wees de Wethouder voor de Publieke Werken erop, dat het uitbreidingsplan voornamelijk technisch was bekeken, maar hij verklaarde zich bereid het door zijn ambtgenoot geopperde denkbeeld te overwegen en deze zaak daarna met hem te bespreken. Van de resultaten van dit overleg blijkt uit de verdere stukken niets meer, zodat we moeten aannemen dat het weinig heeft opgeleverd. Het heeft in ieder geval geen neerslag gehad in de nota van toelichting bij het plan.

Ook vele raadsleden waren op dit punt niet gerust. Zo protesteerde Gulden tegen het z.i. grote gebrek, dat bij het uitbreidingsplan geen economisch plan was overgelegd. En hij wees op het plan-Berlage voor Amsterdam-Zuid, waarbij dit wel was gebeurd. Daarbij was aangegeven in hoeveel tijd het gebouwd zou kunnen worden, de prijzen der benodigde gronden en andere voor de beoordeling belangrijke factoren. Uit het plan voor Bos en Lommer was inmiddels gebleken, dat men wellicht een mooi uitbreidingsplan zou hebben, maar dat 'de kosten daarvan geschoven

worden op de ruggen der arbeiders' in de vorm van hogere huren. Men had desnoods een vijf-jaren-plan moeten overleggen.³⁰

De heer Bruinsma wees erop, dat de makers van het plan tuindorpbouw buiten de stad afwijzen met het argument dat de kosten veel te hoog zouden zijn. Wanneer men echter, aldus deze spreker, het ingediende plan in al zijn details beziet, dan krijgt men de indruk dat overigens op kosten niet wordt gelet. Er wordt nergens gevraagd, of de Gemeente er mee uit zou kunnen komen.³¹

Ook raadslid Seegers roerde deze materie aan. Hij sloot zich reeds bij het begin van zijn speech aan bij de eis naar een wat hij noemt maatschappelijk economisch plan. Wanneer men door de Dienst der Publieke Werken een uitbreidingsplan laat maken, had men mogen verwachten, dat ten aanzien van de toekomstige economische ontwikkeling bepaalde perspectieven zouden zijn gegeven; niet tot het jaar 2000, doch desnoods tot 1945. In den kapitalistische maatschappijvorm is het, aldus Seegers evenwel niet mogelijk, dat de ambtenaren van die dienst daarop een antwoord geven. En als die ambtenaren volgens deze spreker het juiste antwoord met revolutionaire inzichten hadden gegeven zouden zij zijn ontslagen op grond van het Ambtenaren-reglement.³²

In zijn antwoord wees wethouder Boissevain erop, dat naar het oordeel van B. en W. een economisch plan niet tegelijkertijd met dit uitbreidingsplan zou moeten worden ingediend. Dat plan moest namelijk gelden voor een zeer lange periode, waarvan niemand kon zeggen hoe het economisch getij zou verlopen. Bij de plannen in onderdelen zal dat wel gebeuren. Het ingediende plan had een technisch-wetenschappelijke basis en men kon niet verwachten, dat de samenstellers ook nog economische bespiegelingen zouden hebben gegeven.

De instelling der ontwerpers zelve tegenover deze problematiek kan men eniger-mate gewaar worden uit het antwoord van de directeur Publieke Werken op bovengenoemd schrijven van de directeur van het Gemeentelijk Bouw- en Woningtoezicht. Financieel-economische beschouwingen zijn, aldus dit antwoord, weloverwogen weggelaten. Men kan nu eenmaal geen reële financiële beschouwingen geven en reële begrotingen opmaken bij een plan in hoofdzaak. Het geeft de hoofdlijnen aan voor een ontwikkeling van een lange reeks van jaren. Dan mag men zich niet baseren op de schommelingen der conjunctuur. In dit verband was een analyse van de behoeften het belangrijkste. *Men moet vertrouwen dat de komende tijden de krachten zullen voortbrengen het op de behoeften gebaseerde plan ook op den duur te realiseren.* Het uitgaan van de theorie der 'economische beginselen' leidt tot onaanvaardbare stedenbouwkundige resultaten.³³

De directeur van het Gemeentelijk Bouw- en Woningtoezicht had ook nog tegen de ruime opzet van het plan ingebracht, dat de gemeentelijke bedrijven daardoor tot hogere exploitatiekosten en hogere tarieven zouden moeten komen.³⁴ De directeur Publieke Werken tekent hierbij aan, dat de Tuinstad-Commissie recentelijk een plan had ingediend met nog ruimer opzet op nog grotere afstand van de bestaande stad.

En tevens, dat in het buitenland een streven naar het maken van satellietsteden bestaat. In deze gevallen worden blijkbaar de voordelen van de meer open bouwwijze zo hoog aangeslagen, dat 'de kleine nadeeltjes daartegenover wegvallen'.³⁵

Hierbij kan worden aangetekend, dat zoals Gulden opmerkte, de voorstellen van de Tuinstadcommissie door P. W. zelf werden afgewezen op grond van de te hoge kosten, zodat de kostenfaktor wel degelijk ook in de gedachtengang der P.W.-ontwerpers een rol kon spelen. Voorts valt het op dat de eventuele hogere kosten voor de gemeentebedrijven bij de ruime opzet hier bijvoorbaat worden gebagatelliseerd als 'kleine nadeeltjes'.

Ook bij de behandeling op provinciaal niveau kwam de vraag naar de wenselijkheid van een economisch plan nog aan de orde. Met name in het advies van de inspekteur voor de Volksgezondheid d.d. 19 juni 1936 heet het, dat de vraag of het plan de economische draagkracht van de gemeente Amsterdam zou overschrijden, niet valt te beantwoorden. Eerst bij de uitwerking van de plannen in onderdelen en bij de praktische uitvoering zou kunnen blijken in hoeverre het plan de draagkracht van de gemeente niet overbelast en waar aanpassing aan de heersende omstandigheden noodzakelijk is. Omdat volgens de exploitatievoorschriften voor bouwterreinen de oppervlakken met bestemmingen van openbaar nut slechts voor maximaal 10% op de bouwterreinen zouden mogen drukken, valt overigens niet te vrezen dat de bouwterreinen voor woningen en daarmee de toekomstige bewoners zelve overmatig zullen worden belast door de ruime opzet van het plan.³⁶

Gedeputeerde Staten zeiden voorts in hun overwegingen ten aanzien van dit punt dat moest worden uitgegaan van normale economische omstandigheden, dat het plan al naar gelang de gebleken behoefte via plannen in onderdelen tot uitvoering zou worden gebracht; dat voorts een zodanige behoefte nauw samenhang met de economische toestanden en de daaraan afhankelijke toeneming van de bevolking en haar sociale omstandigheden, zodat uit dien hoofde tegen het ingediende plan geen bezwaren tegen het verlenen van goedkeuring kon worden ontleend. Daarbij werd de vraag, of dat bij de verdere gang van zaken wél zou moeten gebeuren, in het midden gelaten.³⁷

Er valt in dit verband nog een curieus schrijven te memoreren, dat de door de Nazis uit zijn ambt ontzette Stadtdirektor van Berlijn Martin Wagner op 6 augustus 1935 aan de directeur van Publieke Werken zond, als reactie op het hem toegezonden exemplaar van het Algemeen Uitbreidingsplan.³⁸ Hij deelde daarin mede, een boek te hebben geschreven waarin duidelijk wordt gemaakt, dat de stad als geheel gezien een zodanig economisch beleid moet kennen, dat zij met andere steden en stedelijke vormen kan concurreren. Toen ik dan ook, zo ging Wagner verder, van uw werk kennis nam, vroeg ik mij onwillekeurig af wat het grotere Amsterdam per hoofd per werknemer zou kosten en hoe deze kosten in het ruilverkeer met andere steden en landen rendabel vielen te maken. Als men probeert deze vraag te beantwoorden dan zal men, aldus Wagner, spoedig tot de slotsom

komen, dat de stedenbouw over de gehele wereld op een zeer belangrijk keerpunt van zijn ontwikkeling staat. De 'gefixeerde' kosten zullen de oude steden op dezelfde wijze 'opvreten' als onze moderne fabrieken, die hun machines alleen in volcontinue dienst rendabel kunnen maken. Maar zo zullen ook de bestedingen voor de 'openbare economische ruimte' oeverloos stijgen, indien wij ze niet op zuiver economische gronden onderzoeken en controleren. In dat geval komen wij echter tot een geheel ander systeem voor de stedenbouw.

Blijkbaar had Wagner toch wel een zware muts op over de financiële haalbaarheid van het amsterdamse plan. Hoe dit ook zij, zijn woorden vermochten de amsterdamsche stedenbouwers niet tot een nadere oriëntatie op dit punt te brengen. Zij gingen ook toen kennelijk reeds uit van de irrelevantie der financiële aspecten als het erop aankwam hun versie van menselijk heil te realiseren.

Hoofdstuk VI

DE VORM VAN HET STEDELIJKE GEBIED

1. Oude wijn in oude zakken

Bij het maken van het nieuwe plan werden de planontwerpers geleid door een bermvrees ten aanzien van de gemeentelijke grenzen, die zij althans voor woongebieden niet wilden overschrijden. Daarbij speelde zeker ook het streven, het beheer over de woongebieden met hun belangrijke stedenbouwkundige aspecten in eigen hand te houden mee.¹ En omdat de gemeentegrens ten westen van de stad op veel groter afstand van de bestaande bebouwing lag dan elders kwamen daar de nieuwe grote woongebieden bezuiden het IJ terecht. In plaats van een plan, dat tot bijtijdsde benutting van alle potenties had kunnen leiden, kwam een stedenbouwkundig onevenwichtig plan tot stand.

De gevolgde procedure was in feite dezelfde als die bij het plan-1926. Dat was op zichzelf genomen niet zo verwonderlijk. Mensen, die de nederlaag van 1926 hadden meegemaakt, zoals Ir. De Graaf, waren zoals gezegd deels ook nu nog in belangrijke functies bij Publieke Werken aanwezig. Het plan van 1926 was eigenlijk gemaakt door Publieke Werken evenals dat van 1935. Daarom kan in het plan-1935 de wens hebben meegespeeld te bewijzen, dat het plan 1926 ondanks de felle kritiek hierop ruimtelijk althans een deugdelijke conceptie had.

Dat bij het plan-1935 niet doelbewust is gestreefd naar een principiële andere stadsvorm dan in het plan-1926 zou men ook kunnen afleiden uit de inleiding op de nota van toelichting van de hand van de toenmalige directeur van de Dienst der Publieke Werken Ir. De Graaf. Daarin merkt hij op, dat het plan-1926 als eerste poging tot het ontwerpen van een algemeen uitbreidingsplan begrijpelijkerwijs waardering en tevens ernstige kritiek van verschillende zijden had uitgelokt. *Deze kritiek, aldus Ir. De Graaf, richtte zich behalve op technische onderdelen voornamelijk op het gemis van een door grondige studie van de verschillende voor het plan maatgevende factoren van economische en sociale aard te verkrijgen grondslag van het schemaplan, terwijl werd aangedrongen op het scheppen van een goed toe-*

gerust bureau, dat in staat moest zijn dergelijke studie met vrucht te ondernemen.²

Uit deze zinsnede komt een streven tot bagatellisering der kritiek op de ruimtelijke kwaliteiten van het plan naar voren, doordat wordt gezegd dat het slechts om bezwaren tegen 'technische onderdelen' ging, terwijl de gehele ruimtelijke opzet van het plan in het geding was gebracht. Er blijkt tevens uit, dat de directeur P.W. de vernieuwing van de aanpak in het stedenbouwkundige werk vooral zag als een poging tot verbetering van de sociale en economische grondslag voor het schema-plan, dat overigens soortgelijk kon zijn.

Steun voor de opvatting, dat men bij P.W. na de verwerping van het plan-1926 op het daarin vervatte stramien voortborduurde kan men ook opdoen uit het schrijven d.d. 20 januari 1927 van de directeur P.W. aan de wethouder P.W. inzake de eventuele aankoop van gronden in de Watergraafsmeer.³ De directeur P.W. laat daarin weten, dat de door hem in een eerder schrijven genoemde verkeerswegen zijn aangeduid op een door P.W. op 9 juni ingezonden concept-uitbreidingsplan 'en op het plan Groot-Amsterdam'. Ook al, zo gaat hij voort, is eerstbedoeld plan in die vorm door B. en W. niet aanvaard, zo meen ik toch, dat bij aankopen, als waarvan hier sprake is, met de geprojecteerde verkeerswegen rekening dient te worden gehouden. Uit dit schrijven wordt niet duidelijk wat precies met 'eerstbedoeld plan' wordt bedoeld, maar aannemelijk is, dat dit slaat op het plan Groot-Amsterdam. Daarvan weten we namelijk zoals bleek, dat dit door B. en W. niet werd aanvaard. Aangenomen dat deze veronderstelling juist is, blijkt uit het genoemde schrijven derhalve, dat de directeur P.W. het verworpen plan desondanks nog als leidraad voor het beleid wil blijven gebruiken.

De overeenkomst tussen de plannen van 1926 en 1935 betreft niet slechts de grote lijnen van de stadsvorm. Ook in het plan-1926 vinden we bijvoorbeeld reeds de gedachte in en rond de Sloterdijkmerpolder een groengebied te scheppen als een soort hart van de nieuwe uitbreiding. Met dien verstande, dat het plan, de polder weer te laten vollopen, alleen in het plan-1935 te vinden is.

In sommige opzichten betekent het plan-1935 kennelijk een achteruitgang vergeleken met het plan-1926. Zo vinden we bijvoorbeeld in plan 1926 reeds een volwaardige ringweg, die niet zoals in het plan-1935 dood loopt op de Amstel, maar zich vereend met de ringspoorbaan tot ver in Oost doorzet. Omdat dit tracé voorts ver buiten de toenmalige woonbebouwing was gelegen had het tevens niet het nadeel, dat het de situatie in de Watergraafsmeer op de kop zet, zoals het huidige tracé doet.

In dit verband is het van belang het achterhoedegevecht te memoreren, dat de directeur van de Gemeentelijke Woningdienst Keppler voerde in zijn nota van 12 januari 1934, naar aanleiding van het ontwerp-uitbreidingsplan-1935 van P.W. Hij wilde geen uitvoerig commentaar geven, mede omdat de geschiedenis van de totstandkoming van het Algemeen Uitbreidingsplan voor hem nog altoos een zeer onaangename was. Maar hij had wel tot zijn voldoening kunnen constateren dat de

opvatting van het Algemeen Uitbreidingsplan, zoals dat nu door P.W. was gelanceerd, in wezen dezelfde was als hij had neergelegd in zijn toenmalige minderheidsnota betreffende het schema-plan voor Groot-Amsterdam.⁴

Dat was uiteraard tegen het zere been geschopt van de directeur Publieke Werken, die zich de eer zag ontnomen, het plan met zijn medewerkers te hebben ontworpen. Hij gaf dan ook in zijn antwoord aan de wethouder Publieke Werken van 6 maart 1934 de stellige verklaring, dat nóch aan hemzelf, nóch aan het hoofd van Stadsontwikkeling, nóch aan zijn direkte medewerkers van Lohuizen en Van Eesteren 'nóch enz. enz.' het dusgenaamd plan van de Woningdienst van 1924 bekend is geweest, voordat het hem onlangs werd toegezonden. Daarmee stond, aldus de directeur P.W. vast, dat P.W. er niets uit had overgenomen. En hij voegde er aan toe, dat wie zijn taak als ontwerper van een algemeen uitbreidingsplan opvat, zoals P.W. gemeend heeft te moeten doen, er verstandig aan deed zich met dergelijke plannen niet bezig te houden en ze zelfs, zo hij ze mocht kennen, zoveel mogelijk uit zijn herinnering te bannen, opdat hij zonder enig vooroordeel voor zijn taak komt te staan.⁵

Men behoeft de woorden van de directeur niet in twijfel te trekken, hoewel het onwaarschijnlijk is, dat het plan van de Woningdienst uit 1924 aan niemand van de oudere medewerkers bekend zou zijn geweest. Maar dan moet toch wel worden aangenomen, dat de dienst Publieke Werken wel zeer slecht had kennisgenomen van de direkt voorafgaande pogingen tot het maken van een algemeen uitbreidingsplan.

Waarin volgens Keppler, de directeur van de Gemeentelijke Woningdienst, de preciese overeenkomst tussen het plan van zijn dienst uit 1924 en het P.W.-plan uit 1935 is gelegen, valt uit zijn kommentaar niet op te maken. Hij zegt in dit verband, het bevredigend te vinden, dat in het latere plan van Publieke Werken de gedecentraliseerde uitbreiding van de stad is overgenomen, terwijl het sparen van de Amstel-oever, het projekteren van een industriegebied nabij Duivendrecht, het Kanaal om de West, het verzorgen van de oevers van het IJsselmeer en de parkweg rond de stad eveneens aan zijn plan zouden zijn ontleend. Indien hij met gedecentraliseerde uitleg der stad een betere spreiding van de nieuw-geprojekteerde woongebieden over de verschillende uitvalsrichtingen bedoelde, zou Publieke Werken overigens wel consequenter lering uit zijn plan hebben kunnen trekken. Want daarin waren zowel naar het noorden als naar het zuid-oosten toe veel forsere uitbreidingen ontworpen dan het P.W.-plan te zien gaf.³

Uit het voorgaande blijkt in ieder geval dat ook in het midden van de dertiger jaren de rivaliteit tussen de diensten nog duidelijk werd gevoeld en een faktor kan zijn geweest in de vorm der plannen en de wijze waarop zij werden gelanceerd. In dit verband moet eraan worden herinnerd, dat de tuindorpen in Noord onder leiding van de Gemeentelijke Woningdienst tot stand gekomen waren, zodat de opmerking in het plan P.W. 1935 over de uitbreidingen in Noord als 'stedebouwkundige fout' een trap na aan het adres van de Gemeentelijke Woningdienst was.⁶ Overigens

speelde in het plan van P.W.-1926 de conceptie van een afgrenzend boogkanaal in Noord reeds een rol, terwijl het plan W. D.-1924 een dergelijk boogkanaal niet kende. Hieruit zou kunnen blijken, dat P.W. meer factoren in de stedenbouwkundige plannen betrok dan de Woningdienst. Maar de geschiedenis zou leren, dat door het eenzijdig laten prevaleren van het verkeer, in dit geval dat te water, ook hier de woonbelangen in engere zin onnodig het kind van de rekening waren geworden. Teneinde deze lering te kunnen trekken moeten we ons in het volgende nader gaan bezighouden met de geschiedenis van een stedenbouwkundige fout.

2. Een stedenbouwkundige fout: Amsterdam-Noord

Zoals gezegd werd in de Nota van Toelichting van 1935 de groei der woonwijken in het toenmalige Noord als een stedenbouwkundige fout aangemerkt. Men kwam tot deze conclusie op grond van het feit dat er door de uitbouw van industrie en woonwijken in Noord veel meer dwarsverkeer over het IJ was gekomen dan oorspronkelijk was voorzien. Dat dwarsverkeer had voorts kwalijker aspecten gekregen door de groei van het aantal auto's. Tevens zou de minder juiste ligging van de woonwijken ten opzichte van de industrie zich als een groot nadeel hebben doen kennen.

Reeds in het rapport betreffende de IJ-oeververbindingen, dat in 1931 werd uitgebracht, werd dit vraagstuk uitvoerig behandeld. Daarbij werd betoogd, dat men zo spoedig mogelijk een eind zou moeten maken aan een verdere uitbreiding van dit stadsdeel. In het Algemeen Uitbreidingsplan van 1935 werd daarom het terwille van de scheepvaart ontworpen kanaal om de Noord tevens als grens aangenomen voor de ontwikkeling van Noord. Binnen deze begrenzing werd nog slechts zoveel nieuwe bebouwing ontworpen als voor een goede afronding en bereikbaarheid der bestaande complexen onvermijdelijk was. Om die reden werden tevens in het plan alleen de tuindorpen Nieuwendam en Oostzaan uitgebreid. Bij Nieuwendam, omdat de geprojecteerde vaste oeververbinding bij Schellingwoude lag en bij tuindorp Oostzaan teneinde dat geïsoleerde woongebied te kunnen afronden en wat meer woongelegenheid te scheppen voor de industriearbeiders in de omgeving.⁷ Inzake de verbinding tussen de IJ-oever wordt in de Toelichting opgemerkt, dat hoewel het maken van een tunnel voor autoverkeer technisch uitvoerbaar moet worden geacht, het maken daarvan om verkeerstechnische redenen, namelijk de te sterke concentratie van het autoverkeer op één punt van de binnenstad, onaanvaardbaar moet worden genoemd. Dit nog afgezien van de hoge kosten.⁸

Bij de behandeling in de gemeenteraad lokte de gedachte aan afsnoering van Noord door middel van het boogkanaal krachtige kritiek uit van vrijwel alle raadsfracties. De sociaal-democraat Woudenberg was in dit opzicht de voornaamste vertolker van het raadsstandpunt. Hij betoogde dat het uitbreidingsplan op dit punt te eenzijdig werd beheerst door het verkeer, terwijl dat toch een dienende functie zou moeten

hebben.⁹ Het boogkanaal werd z.i. gebruikt, om niet te zeggen misbruikt, om de verdere ontwikkeling van Amsterdam-Noord voor altijd uit te sluiten. Diep ging Woudenberg in op het vraagstuk van al of geen tunnel onder het IJ. Hij lanceerde in dit verband de suggestie de tunnel niet te doen uitmonden op het stationsplein, maar in het oostelijke deel van het Oosterdok. Dan zou er voor de afvloeiing van het verkeer geen ontoelaatbare vermindering van de binnenstad nodig zijn. Het verkeer zou via de Valkenburgerstraat kunnen afvloeien.¹⁰

Het onafhankelijke raadslid Bruinsma sloot zich onder meer ten aanzien van de plannen voor Noord geheel bij de kritiek van Woudenberg aan. Ook hij betreurde het verwerpen van tunnelbouw in het plan en het stopzetten van de uitbreiding ten Noorden van het IJ.¹¹ Raadslid De Hartogh liet soortgelijke geluiden horen en achtte het een grote fout dat Amsterdam-Noord eenvoudig werd 'weg geworpen'.¹² Hij verklaarde zich tenslotte een vurig voorstander van het denkbeeld van Woudenberg, de beide IJ-oeveren door een tunnel te verbinden. Raadslid Van Meerveld attendeerde de raad op het bestaan van het plan van de noordelijke industrieel T. C. Groot, dat het boogkanaal overbodig zou maken en voorzag in de stichting van een tuindorp, met 2.500 arbeiderswoningen. Ook hij sloot zich bij de denkbeelden van Woudenberg aan.¹³ De communist Seegers kon zich daarmee eveneens wel verenigen. Maar hij liet de waarschuwing horen, dat als er een tunnel kwam, het verkeer in de binnenstad zou toenemen, zodat hiervoor ruimte geschapen zou moeten worden. Men zou daarom zo nodig het dempen van grachten of doorbreken van straten als consequentie dienen te aanvaarden.¹⁴

Wethouder Boissevain merkte in zijn antwoord op, dat het tegengaan van een verdere uitbreiding van Noord voor Burgemeester en Wethouders een essentieel punt was.¹⁵ Er was daar, aldus de Wethouder, een begin gemaakt met bouwen, toen het grondgebied van de gemeente beperkt was. Bij de annexatie onderging het grondgebied een belangrijke uitbreiding en bij het maken van het uitbreidingsplan kwam vast te staan, dat de beschikbare ruimte veel te groot was. Het sprak van-zelf, zo ging deze bewindsman voort, dat bij de keus tussen een uitbreiding naar Noord zelfs met tunnels of naar Zuid, waar geen verkeersobstakels waren, Noord moest afvallen.¹⁵

Woudenberg en zijn fractiegenoten hadden onder meer een tweetal moties ingediend, waarvan de een een nader diepgaand onderzoek vroeg naar het vraagstuk van de aanleg van het kanaal om de noord met rapportering dienaangaande binnen één jaar na het van kracht worden van het uitbreidingsplan en de ander de aanleg van een tunnel onder het IJ verlangde. Burgemeester en Wethouders namen die betreffende het kanaal om de noord over, maar ontraadden die inzake de tunnelaanleg. Dit ontraden had echter geen succes: De voorstellers van de tunnelbouw maakten de voldoening dat hun motie werd aangenomen met 25 tegen 11 stemmen.¹⁶

Met het over- en aannemen van beide moties werd het in het algemene uitbrei-

dingsplan ten aanzien van noord voorgestelde beleid reeds bij de raadsbehandeling opnieuw op de helling gezet. De burgemeester mocht dan de Raad, de stad Amsterdam en de Dienst van Publieke Werken geluk wensen met de aanneming van het algemene uitbreidingsplan op 18 juli 1935, dat nam niet weg, dat de Raad belangrijke uitgangspunten voor het plan had aangevochten of nader onderzoek naar de juistheid ervan had gevraagd.

De vaste commissie voor uitbreidingsplannen in Noord-Holland sloot zich overigens in haar advies van 9 juni 1936 aan Gedeputeerde Staten van Noordholland ten aanzien van Amsterdam-Noord geheel aan bij de in het Algemeen Uitbreidingsplan neergelegde en door B. en W. van Amsterdam verdedigde visie: Het in 4 bezwaarschriften genoemde bezwaar van een tekort aan woonwijken benoorden het IJ deelde de commissie niet. Zij achtte 'het uitbreidingsplan in dit opzicht juist en oordeelkundig samengesteld, niet alleen wanneer men het plan op zich zelf beschouwt, doch ook wanneer men het in gewestelijk verband beziet'. Ook ten aanzien van de verbinding tussen de beide IJ-oeveren volgde de Commissie het standpunt van Burgemeester en Wethouders, ondanks het besluit van de raad, waarbij indiening van voorstellen tot de bouw van een tunnel werd gevraagd.

Aparte bestrijding in het advies van de commissie ondervond nog het voorstel van F. C. Groot, waarvan onder meer werd gezegd, dat de daarin ontworpen bebouwing aan Amsterdam, een aanzienlijke uitbreiding zou geven op een stedenbouwkundig onjuiste plaats. De commissie nam derhalve geheel het standpunt over, dat de uitbreiding in Noord een stedenbouwkundige fout was.¹⁷

Gedeputeerde Staten van Noordholland gaven op hun beurt in hun beslissing d.d. 22 juli 1936 ten aanzien van het voor Amsterdam-Noord in het plan bepaalde, als hun mening te kennen 'dat hetgeen ten aanzien van de beperking van de bebouwing aan de overzijde van het IJ in de Nota van Toelichting op het algemene uitbreidingsplan is aangevoerd, de juistheid daarvan voldoende motiveert, zodat in de bezwaren geen aanleiding werd gevonden het uitbreidingsplan in dit opzicht te wijzigen'. Daarmee schaarde dit college zich in dit opzicht achter de Dienst Publieke Werken, het college van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam en de vaste commissie in Noordholland. Gedeputeerde Staten keurden het plan dan ook onveranderd goed met uitzondering van het gebied vallende binnen de zogenaamde binnengrens, dat de bestaande stad en de Watergraafsmeer omvatte.¹⁸ De Kroon onthield daarentegen, zoals bekend, goedkeuring aan het plan, op grond van bezwaren tegen enkele punten van ondergeschikte aard.

In het midden van de vijftiger jaren kwam er steeds meer aandrang vanuit Amsterdam-Noord de woningbouw aldaar uit te breiden. Vooral ook van de kant der in Noord gevestigde bedrijven werd in het midden van de vijftiger jaren druk op het gemeentebestuur uitgeoefend tot het bouwen van woningen in Noord. De ondernemers vreesden namelijk verzwakking van hun concurrentiepositie, indien zij geen huisvesting in Noord zouden kunnen aanbieden.¹⁹

In de voordrachten van B. en W. aan de Raad van 10 en 20 februari 1956 wordt voorgesteld enige uitbreiding te geven aan de woningbouw nabij Tuindorp Oostzaan, met de toezegging, dat ze spoedig voorstellen zouden indienen voor woningbouw in noord op ruimere schaal.²⁰

Dat gebeurde dan op 27 juni 1958, toen de grote wijziging van het Uitbreidingsplan in hoofdzaken voor Amsterdam-Noord werd ingediend. Daarbij werd het Kanaal om de Noord noordwaarts verlegd, zodat tevens ruimte werd geschapen voor een verdubbeling van het aantal woningen en inwoners van Noord. Daarbij hadden niet de verzoeken tot uitbreiding van de woningbouw uit Noord zelf de beslissende rol gespeeld, maar het feit dat in de oorspronkelijk geplande uitbreidingen ten zuiden van het IJ minder woningen gebouwd konden worden dan gedacht, terwijl de totale woningbehoefte der stad groter zou worden dan was voorzien.²¹ Een bijzonderheid van dit plan is dat de vrees, met woonwijken op het gebied van andere gemeenten te komen de makers van het plan dit keer geen parten speelde. Een deel van de geprojecteerde uitbreidingen lag op het grondgebied van de gemeenten Landsmeer en Oostzaan. Bij de verdediging van dit voorstel speelde niet alleen de woningnood te Amsterdam in het algemeen een rol. Het werd ook gepropageerd op grond van het feit, dat het kansen bood, Amsterdam-Noord tot een volwaardig stadsdeel te doen uitgroeien, 'alwaar alle facetten van het stedelijke leven tot hun recht zullen kunnen komen'. Ten aanzien van het toen bestaande Noord wordt onder meer nog opgemerkt, dat het wordt gekarakteriseerd door een groot aantal eengezinshuizen. In de desbetreffende passage heet het, dat het indertijd een goede gedachte was geweest van het stadsbestuur om vóór de eerste wereldoorlog profijt te trekken van de aanvankelijk in Noord aanwezige goedkope bouwgrond en de stichting van laagbouw aldaar te bevorderen.

Het siert de makers van het structuurplan-Noord 1958, dat zij deze late lof deden horen, die toch ook op hun ambtelijke voorgangers afstraalt. Het zou een iets royaler geste zijn geweest indien zij woorden van lof hadden laten horen aan de oppositie in de raad, die zich in 1935 uitsprak tegen het diskwalificeren van Noord als een 'stedenbouwkundige fout'. En in het bijzonder hadden zij de schijnwerpers kunnen richten op Woudenberg met zijn uiteindelijk geaccepteerde suggestie voor het tunneltracé in het Oosterdok en op Meewezen met zijn voorstel tot verbreding van het IJ tegenover het Centraal Station. Maar dat zou misschien al te zeer in het licht hebben gesteld, dat de ietwat hooghartige plannenmakers uit de dertiger jaren zich veelvuldig aan die stedenbouwkundige fouten hadden schuldig gemaakt, die zij anderen zo gemakkelijk in de schoenen schoven.

3. Een stedenbouwkundige barrière: Het zuid-oosten

De drang naar het zuid-oosten van Amsterdam is reeds van vrij oude datum. In het rapport van de Commissie Ter Veen over de gemeentelijke gebiedsindeling in

Noordholland wordt althans vermeld, dat de wenselijkheid tot gebiedsuitbreiding in die richting reeds in 1920 door het gemeentebestuur van Amsterdam bij de behandeling van de annexatieplannen uit die tijd werd genoemd. De makers van het plan 1935 waren in mindere mate van die drang bezeten. Men projekteerde namelijk geen uitbreiding van de woonbebouwing in die richting en wel om de volgende redenen:

1. In het gebied lag de diepe polder van de Watergraafsmeer.
2. De aanwezigheid van spoorlijnen, ringbaan en emplacementen met hun beperkte en kostbare kruisingsmogelijkheden die het projakteren van een plan in die richting moeilijk en de uitvoering kostbaar zou maken.
3. Aan de noordkant werd het gebied begrensd door het Merwedekanaal en het Nieuwe Diep.
4. Er lag eveneens aan de noordkant een israëlitische begraafplaats die moeilijk geamoveerd zou kunnen worden.
5. Er lagen reeds twee bebouwingskernen met goedgekeurde uitbreidingsplannen in het gebied.
6. Het grootste deel van het gebied in het zuidoosten lag buiten de gemeentegrenzen, zodat men de woonwijken slechts op het gebied van andere gemeenten tot stand zou kunnen brengen.²²

In een artikel van het huidige hoofd van Stadsontwikkeling betreffende de zuid-oostelijke uitbreiding van Amsterdam uit het jaar 1972 noemt deze ook nog als bezwaar van de ontwerpers van het plan, dat de afstanden tot de bestaande stad te groot zouden worden bij uitbreiding in zuid-oostelijke richting, terwijl een goede en duidelijke aansluiting door de ligging van de Watergraafsmeer als vrij open stadsgebied aan de toenmalige periferie moeilijk tot stand zou kunnen worden gebracht.²³ Beide factoren worden echter in de nota van toelichting niet genoemd.

Uit de opgesomde bezwaren blijkt, dat technische factoren er een grote rol bij spelen: Diepe polders en moeilijk kruisbare spoorlijnen. Voorts blijkt dat men opzag tegen het incorporeren van bestaande stedenbouwkundige elementen in het nieuwe plan. Er lagen reeds een israëlitische begraafplaats en bebouwingskernen in het gebied. Ook meende men dat de 'natuurlijke' begrenzing aan de noordkant een bezwaar opleverde. En tenslotte verschijnt een argument van geheel andere aard, namelijk dat het hier gebied buiten de gemeentegrenzen betrof.

Terloops zij opgemerkt dat deze piëteitsvolle benadering van de nabuurgemeenten niet in alle gevallen opging. Hier en daar traden de ontwerpers dan ook buiten de gemeentelijke grenzen. Dit gold met name voor het zogenaamde bosplan, voor het industriegebied in de Duivendrechtse polder en voor de geprojecteerde verbinding van de provinciale ringweg met de vaste overbrugging bij Schellingwoude. Het betrof hier evenwel in alle drie gevallen geen woonwijken.

Ook ten aanzien van de wenselijkheid van uitbreiding van de stad naar het zuidoosten namen de raadsleden in 1935 veelvuldig een ander standpunt in dan de

makers van het plan en het op hen steunende college van B. en W. Zo merkte het sociaal-democratische raadslid Gulden bij de raadsdebatten op dat men zijns inziens te veel had vastgehouden aan de bestaande grenzen der gemeente Amsterdam en te weinig aandacht had gehad voor de randgemeenten.

Volgens het plan van uitbreiding, aldus Gulden, werd de uitbreiding in oost vrijwel stopgezet, maar in Diemen, Duivendrecht en Amstelveen ontstaan belangrijke buurten en wijken, waarop Amsterdam geen invloed kan laten gelden, hoewel dit toch zeer gewenst moet worden geacht. Spreker herinnerde eraan, dat de sociaal-democratische fractie enige jaren daarvoor een voorstel tot annexatie had gedaan, waarop echter nooit het door B. en W. beloofde pre-advies was uitgebracht. Zijn grote bezwaar tegen het uitbreidingsplan was dan ook, dat men de ontwikkeling der stad voornamelijk naar het westen en gedeeltelijk naar het zuiden had gezocht, maar deze in het oosten stop wilde zetten. Naar zijn mening waren de ontwerpers hier tekort geschoten. Indien Diemen geannexeerd zou kunnen worden was het niet nodig zich in het oosten tevreden te stellen met het bestaande, maar zou men ook daar kunnen bouwen.²⁴

Het ons reeds bekende onafhankelijke raadslid Bruinsma verweet de ontwerpers gebrek aan durf, omdat men er niet toe kon komen, voorstellen te doen Diemen en Duivendrecht te annexeren, hoe noodzakelijk dat ook bleek te zijn.

Immers, beide plaatsen hadden reeds een zeer grote mate van lintbebouwing en aanbouw aan Amsterdam. De gemeente Amsterdam, zo zei deze spreker, werkte daaraan min of meer mee, omdat zij grond in deze nabuurgemeenten verkoopt. Zou zij geen grond verkopen, dan zou daar niet gebouwd kunnen worden. Het argument van de gemeente Amsterdam was daarbij dat zij toch niet veel aan deze grond had. Indien zij echter in bedoelde plaatsen wat zeggingskracht wil hebben dan zou zij die grond moeten reserveren. Daarnaast zou onverwijld een annexatieplan voor Diemen en Duivendrecht moeten worden ingediend. Bekijkt men de kaart, aldus Bruinsma, dan ziet men dat de oude halve maanvorm aan de kant van de Watergraafsmereen geweldige deuk heeft gekregen. Men heeft verzuimd hier een stuk bij te trekken. Had men hier de middelen der grote stad dan zou de industrie zich ondermeer wel naar deze richting kunnen uitbreiden en zouden tegelijkertijd de oevers van de Amstel en de Nieuwe Meer gespaard kunnen blijven. Weliswaar zou een annexatie tijd kosten, maar dat is geen hoofdbezwaar. Bovendien zou men in den Haag ook in dit opzicht wel eens van standpunt kunnen veranderen en welwillender tegenover annexatie kunnen komen te staan. Bruinsma merkt in aansluiting op het voorgaande verder op, dat hij bezwaar heeft tegen het overwegend uitbreiden in westelijke richting zoals in het plan is voorzien. Hij stelde in dit verband om de Nieuwe Meer te vergroten inplaats van een tweede meer er naast aan te leggen door de Sloterdijkmermeer te laten vollopen.²⁵

In zijn antwoord betoogde wethouder Boissevain, dat met verdere annexatie van de omliggende gemeenten volgens B. en W. een verkeerd spoor zou worden betreden:

‘Want hoe groot een gemeente ook wordt, er zullen altijd grenzen blijven, omdat niemand van ons land één gemeente zal willen maken.’ Een opmerking, die bewijst dat edelachtbaren ook niet altijd geslaagde gedachten hebben. De wethouder merkte voorts op, dat rekening moest worden gehouden met de opvattingen van de regeling, die samenwerking wil in plaats van annexatie, zo nodig met de stok achter de deur. Daarbij komt dat er na het gemeentelijke uitbreidingsplan een streekplan zou moeten volgen teneinde aansluiting bij de omliggende gemeenten te verkrijgen. Reeds bestond er samenwerking en hadden de randgemeenten hulp gevraagd bij het onderling afstemmen van de plannen. *Bij het maken van een keus naar welke richting de uitbreiding zou plaatsvinden moest ook het zuidoosten afvallen, wegens de aangrenzende gemeenten.* Hier moest volgens de wethouder een streekplan uitkomst brengen. En daaromtrent had spreker de overtuiging, dat overeenstemming met de nabuurgemeenten zou worden verkregen.²⁷

Met voornoemde raadsleden vroeg overigens ook de Kamer voor Koophandel en Fabrieken zich af of het plan niet te veel was beïnvloed door de toevallige ligging der gemeentegrenzen in het oosten. De directeur Publieke Werken zei in zijn antwoord hierop, dat dit in zekere zin natuurlijk juist was en dat tussen de regels van de nota van toelichting door wel te lezen was, dat bij ruime begrenzing van het gemeentegebied meer aanwijzingen met name ten aanzien van de bebouwing zouden zijn gegeven. In de gegeven omstandigheden scheen het aangeven van het bij Duivendrecht geprojecteerde industrieterrein en de verlenging van de provinciale ringweg in noordelijke richting het uiterste waartoe men kon gaan. Want volgens P.W. zou een voorstel tot annexatie eerst kans van slagen bieden als het algemene uitbreidingsplan zou zijn vastgesteld en goedgekeurd, zodat de lijnen van ontwikkeling door hoger gezag zijn erkend. Het direkt reeds bij het uitbreidingsplan poneren van de eis tot annexatie, aldus de directeur P.W., zou – zo vreesde men – leiden tot gevaarlijke aanvallen van naburige gemeenten, welke uit tactisch oogpunt in het toenmalige stadium vermeden moesten worden. Het aangeven van een bestemming tot industrieterrein buiten de zuid-oostgrens werd door P.W. toelaatbaar geacht omdat het door de vorm, waarin het werd ontworpen, niet door particulieren zonder medewerking van de gemeente Amsterdam, die ter plaatse verschillende eigendommen had, tot stand zou kunnen worden gebracht. De door de Kamer van Koophandel geopperde gedachte aan uitbreiding van woonwijken tussen ringvaart en ringbaan, d.w.z. in de Venserpolder, ook reeds in het plan aan te geven werd ten sterkste ontraden, omdat daardoor grondspeculatie in de hand werd gewerkt in gemeenten, die ‘wilde’ bebouwing niet konden of wilden keren. Acute gevaren van ernstige aard waren in de bestaande toestand volgens P.W. nog niet aanwezig, omdat de Vaste Commissie voor de Uitbreidingsplannen de bebouwingsmogelijkheid steeds binnen enge grenzen beperkt had gehouden.²⁷

En wat zei de aldus geprezen Vaste Commissie er zelf van? Zij had haar grote waardering uitgesproken over dit ‘buitengewone werk’ waarvan haar geen gelijk-

waardige voorbeelden bekend waren. Wel was het haar opgevallen dat het plan sterk was beïnvloed door de gemeentegrenzen, zodat het grootste deel van de bebouwing in het westen was geprojecteerd en de stad daardoor een excentrische vorm kreeg. Zij vroeg zich in dit verband af of in dit licht de in het westen geprojecteerde bebouwing niet te ruim zou blijken. Niet dat de commissie hier zwaar aan tilde. De eventuele bezwaren tegen een excentrische uitbouw van de stad liet zij verder geheel rusten en meende overigens dat de ruime opzet van Amsterdam-West wellicht voor opvang van bijvoorbeeld saneringsgevallen nuttig zou kunnen blijken. Tegenover de aangrenzende gemeenten achtte de commissie het overigens juist, dat op de mogelijkheid van bebouwing buiten de gemeentegrenzen geen nadruk werd gelegd, zolang een gewestelijk plan ontbrak, 'daar anders de illusie zou ontstaan dat elk terrein bouwterrein was en later de totstandkoming van goede aansluitende plannen zou worden bemoeilijkt.' De commissie nam zich blijkens haar commentaar echter wel voor bij de behandeling door Gedeputeerde Staten de aandacht te vestigen op dit punt, mede in verband met de omstandigheid dat bij een eventueel gewestelijk plan de gemeentegrenzen niet een dergelijke overwegende rol zouden mogen spelen.²⁸

Het antwoord van de directeur P.W. op dit commentaar van de Vaste Commissie werpt een nog iets duidelijker licht op de beweegredenen welke tot excentrische uitbreiding naar het westen hadden genoopt. Hij merkte hierover op, dat de overwegend westelijke oriëntering van het ontwerp Algemeen Uitbreidingsplan niet slechts te danken is aan het verloop van de gemeentegrenzen, maar ook aan andere factoren, die uitbreiding in oostelijke richting bemoeilijkten. Indien, zo zei hij in dit verband enigszins duister, er zich moeilijkheden bij de oostelijke gemeentegrenzen zouden hebben voorgedaan zou het z.i. toch voor de hand hebben gelegen overwegend in westelijke en zuidelijke richting uit te breiden. En hij besluit deze passage met de opmerking *dat niettemin moet worden toegegeven, dat er alle reden was geweest in het plan zelve te laten zien, wat er nu voor de goede lezer slechts in de tekst is te vinden, namelijk dat eventueel in de toekomst nog nodige meerdere uitbreidingen zullen kunnen worden gevonden in de vorm van tuindorpen in de Venserpolder*. Maar vervolgens neemt de directeur weer terug met de ene hand wat hij met de andere gegeven heeft, want dan vervolgt hij zijn betoog met de opmerking, dat hij het desalniettemin onverantwoord acht in het ontwerpplan op dit punt duidelijke uitspraken te doen. Het gewestelijke plan zou hierin volgens hem moeten voorzien. Maar daarnaast zouden tevens maatregelen moeten worden genomen teneinde te bereiken, dat de nadien te projekteeren uitbreidingen van Diemen en Duivendrecht op zodanige wijze gerealiseerd zouden worden, dat zij volwaardig in een Groot-Amsterdam verband zouden kunnen worden opgenomen.²⁹

4. Naar een lobbenstad

Al met al leidde de jacht op terreinen voor woningbouw en andere bestemmingen

allengs tot een geheel nieuwe stedenbouwkundige conceptie met betrekking tot de stadsvorm. Een stadsvorm met geheel andere eigenschappen en mogelijkheden dan die in het Algemeen Uitbreidingsplan van 1935 werd geprojecteerd met zijn sterke accent op uitbreiding naar het westen.

Deze nieuwe stadsvorm is als het ware de achterdeur van de stedenbouwkundige keuken binnengekomen. Hij was een bijproduct van de woningnood, dat men pas langzamerhand op zijn waarde ging schatten. Systematische beschouwingen over het voor en tegen ervan ontbreken. Aan het eigen karakter van de nieuwe stadsvorm is door de amsterdamse stedenbouwers dan ook weinig aandacht besteed. Wanneer dit echter toch ter sprake komt laat men zich er positief over uit. Zo schreef het toenmalige hoofd van Stadsontwikkeling Prof. C. van Eesteren in 1958, dat men de westelijke stadsuitbreiding kon zien als een lob van Amsterdam. Ook Amstelveen zou men als een zodanige lob kunnen beschouwen. En dan vervolgt hij, dat men ook in zuid-oostelijke richting zich een dergelijke lob zou kunnen voorstellen, 'die deel zou kunnen uitmaken van een goed en evenwichtig stadslichaam'.³⁰

En zijn opvolgster merkte dienaangaande op, dat in een plan, dat in overleg met de nabuurgemeenten tot stand kwam, twee grote nieuwe uitbreidingen naar het zuiden waren voorzien, ieder van 100.000 inwoners. En zij vervolgde, dat conform het Algemeen Uitbreidingsplan in het nieuwe plan de uitbreidingen *straalvormig uit het stadshart werden ontworpen*, terwijl de voor de recreatie bestemde gebieden deze zogenaamde woonlobben zouden scheiden. Het grote voordeel dat hiermee bereikt wordt is, aldus Mej. Ir. Mulder, dat de afstand tussen woonwijk en recreatiegebied zo kort mogelijk wordt en dat de groengebieden zo ver mogelijk de stad binnendringen. Het verkeerswegenstelsel zou evenals in de historische kern bestaan uit radiale- en ringwegen, maar dan van geheel andere importantie. De afstanden werden in radiale richting als gevolg van dit systeem lang, zo besloot zij, zodat het onontkoombaar zou zijn, dat het openbare vervoer hier op snelle eigen baan doorheen gevoerd zal moeten worden en dat in de toekomst op een ondergronds net in de binnenstad zal moeten worden gerekend, indien men de structuur hiervan zou willen behouden.³¹

Het wordt uit deze summiere gegevens wel duidelijk, dat de amsterdamse stedenbouwers de lobbenstad in ieder geval als een betere conceptie beschouwen dan de in het plan van 1935 neergelegde stadsvorm. Als Van Eesteren spreekt van lobben, die deel uit zouden kunnen maken van een goed en evenwichtig stadslichaam, dan lijkt daar toch wel een verminderde waardering voor het oorspronkelijke plan in te zitten. Want daarin ontbraken twee van de vier lobben, die de evenwichtigheid van het geheel moeten garanderen. Hetzelfde geldt voor de opmerkingen van mej. Ir. Mulder.

Deze opvatting krijgt steun, als men het schrijven van de directeur P.W. aan zijn wethouder d.d. 6 november 1952 inzake de voor Amsterdam wenselijke wijzigingen leest. Daarin zegt hij tot slot: 'Wanneer ik mij nu het beeld van het toekom-

stige Amsterdam zoals het hier is geschetst voor ogen stel, dan treft de regelmatige wijze waarop het om de oude kern is opgebouwd.

De stad is een eenheid gebleven; voorzover er van onderdelen gesproken kan worden, zijn ze op organische wijze gegroepeerd en op efficiënte wijze verbonden. Dat die mogelijkheid er was is voor een niet gering deel te danken aan de vooruitziende blik van wetgevers en bestuurders, die Amsterdam bijtijds de ruimte gaven om zich op een goede wijze te kunnen ontwikkelen.

De moeilijkheden, welke men ontmoet bij het bepalen van de verdere mogelijkheden en welke ik hierboven heb gereleveerd, zijn gering wanneer men ze vergelijkt met die, welke door andere steden bij haar uitleg ondervonden worden. Ze gering te houden in de naaste en verre toekomst is een van de eerste doeleinden, waarnaar gestreefd moet worden bij het opnieuw bepalen van de grenzen van Amsterdam'.³²

De directeur der Publieke Werken schijnt hier de huid van de beer te verkopen voordat de beer geschoten is. Want hij spreekt zijn waardering uit voor het beeld van het toekomstige Amsterdam, en voor de vooruitziende blik der bestuurders en wetgevers, die dat mogelijk maakten.

Maar dat toekomstige Amsterdam is slechts in zijn ontwerp aanwezig en de bestuurders en wetgevers hadden tot dat moment niets gedaan om realisering van dat ontwerp mogelijk te maken. In feite betreft zijn waardering de stadsvorm zoals die na de uitbreidingen in het oosten, zuidoosten en zuiden nog moet worden. En bij die stadsvorm wordt hij getroffen door de regelmatige wijze, waarop ze is opgebouwd. Uit de rest van deze passage blijkt voorts dat hij daarbij aangenaam getroffen is. En omdat aan de stadsvorm, zoals die uit het oorspronkelijke plan resulteerde, elke regelmatigheid vreemd was, moet zijn goedkeuring een soort conceptie gelden, die later met 'lobbenstad' zou worden aangeduid.

De mening, dat ook van de makers van het oorspronkelijke plan de uiteindelijke voorkeur uitgaat naar de lobbenstadconceptie boven die van het oorspronkelijke plan wordt nog versterkt door de pogingen, welke men van die zijde doet het voor te stellen alsof in het oorspronkelijke plan de conceptie der lobbenstad reeds doelbewust werd gepraeludeerd. Zo heet het bij van Eesteren in zijn reeds aangehaalde artikel 'dat reeds in 1934 deze mogelijkheid (van uitbouw tot lobbenstad) in de nota van toelichting op het algemene uitbreidingsplan werd geopperd'.³³ Ook bij zijn opvolgster Mej. Ir. Mulder signaleerden wij reeds een dergelijke uittaling. En in een bijlage bij bovenaangehaald schrijven van 6 november 1952 van de directeur Publieke Werken heet het: 'Reeds bij het ontwerpen van het Algemeen Uitbreidingsplan werd het als een belemmering gevoeld voor het verkrijgen van een evenwichtig gevormde stad, dat de grenzen in het Oosten uitbreiding aldaar onmogelijk maakten. De uitbreiding naar het Oosten vormt dus reeds lang een als noodzakelijk gevoelde aanvulling van het amsterdamse territorium. De plaats van de aan het bestaande Algemeen Uitbreidingsplan toe te voegen woon- en werkwijken is zorgvuldig bepaald. Wanneer de Amsterdamse woon- en werkwijken, als regel primaire

faktoren in een uitbreidingsplan, haar uiteindelijke vorm kunnen verkrijgen binnen de grenzen, welke uit de door mij ontwikkelde noodzaken af te leiden zijn, *dan zal de oude binnenstad nog meer centraal gelegen zijn dan bij uitvoering van het bestaand Algemeen Uitbreidingsplan het geval is. Ik acht dit van zeer groot belang in verband met vraagstukken van geleide cityvorming en binnenstadssanering*'.³⁴

Uit dit citaat valt af te leiden dat

- a. De directeur een centrale ligging der binnenstad *van zeer groot* belang acht;
- b. dat hij meent dat de oude binnenstad reeds in het oorspronkelijke plan centraal lag;
- c. dat hij meent dat in het oude Algemeen Uitbreidingsplan reeds werd gestreefd naar het verkrijgen van een evenwichtig gevormde stad, hetgeen onmogelijk werd gemaakt door de grenzen in het oosten.

De suggestie, als zou het Algemeen Uitbreidingsplan reeds een centraal liggende binnenstad hebben gekend is reeds ter sprake gekomen in hoofdstuk II betreffende plandoelen en planresultaten. Daar bleek, dat zowel wat de situering der woon- en werkwijken als wat het verkeerswegenstelsel betreft, in het oude plan een zeer onevenwichtige structuur werd voorgesteld, welke een stap terug inhield ten opzichte van de bestaande situatie. Dat de makers van dit plan zich deze sterke onevenwichtigheid wel bewust waren, blijkt voorts uit de pogingen de aan deze excentriciteit verbonden nadelen weg te praten. In de nota van toelichting wijdden zij er zelfs een aparte paragraaf aan onder de titel 'Maatregelen tegen gevaar van excentrische uitbreiding'.

Een middel, aldus de nota van toelichting, om de bezwaren van een te excentrische uitgroeiing van de stad te ondervangen kan gevonden worden in het geven van zo groot mogelijke zelfstandigheid en een zo sterk doorgevoerd eigen karakter aan de in het westen buiten de ringbaan geprojecteerde wijken. Dit middel kan zonder bezwaar voor deze wijken, die geheel op amsterdamse gebieden gelegen zijn, worden toegepast, door bij latere detaillering van deze woonwijken rekening te houden met zodanige voorzieningen, dat zij als het ware een eigen bestaan kunnen voeren en niet voor alles op de moederstad zijn aangewezen. Hierdoor, zo gaat de nota van toelichting verder, wordt tevens de mogelijkheid geschapen, om op de minst kostbare wijze één der grote voordelen van de op zichzelf staande tuinstad te verwezenlijken, zonder dat het nauwe contact met de kernstad, dat zo nodig is om het saamhorigheidsgevoel, de burgerzin, ook bij de toekomstige bewoners levendig te houden, behoeft te worden opgegeven.

De nota van toelichting merkt voorts terzake nog op, dat de aantrekkelijkheid van de vestiging in de oostelijke stadswijken, welke thans in verschillend opzicht zozeer worden benadeeld door de barrière, die door de lage ligging der spoorlijnen in dit gebied wordt gevormd, zeer zal worden verhoogd, nadat de plannen tot verbetering van de spoorwegtoestanden aldaar zullen zijn uitgevoerd. Hierdoor toch

zullen de vele hoofdverbindingen van deze wijk met het centrum van de stad met elkaar en met zuid geheel vrij onder de omhoog gebrachte spoorwegen worden doorgevoerd, zodat zowel het gewone verkeer als de openbare verkeersmiddelen dan van elke belemmering bevrijd zullen zijn. Ook dit, aldus besluit de nota van toelichting deze passage, zal een al te sterke toeloop van de bevolking naar west en zuid beperken. In het algemeen is in dit verband, zo vervolgt de nota van toelichting, nog op te merken, dat de gelijkmatige verspreiding van een bevolking over de verschillende stadswijken – behalve door de wijze waarop deze worden aangelegd en voor bewoning aantrekkelijk gemaakt – zeer wordt bevorderd door een goede en doelmatige inrichting van het wegensstelsel. In het uitbreidingsplan is hiermede volledig rekening gehouden, nog steeds volgens genoemde nota. Het ontworpen wegennet waarborgt goede en snelle verbindingen van de woonwijken met de werkgebieden en met elkaar en met de recreatiegebieden.

Voorts wordt als laatste maatregel in het plan tegen de gevaren van een al te excentrische uitgroeiing het feit genoemd, dat de nieuwe industrieterreinen in verband met de ligging der water- en spoorwegen aan tegenoverliggende zijden van de stad mede in het oosten werden geprojecteerd, zodat de bevolking te dien aanzien niet uitsluitend of in hoofdzaak op een bepaald gedeelte van de stad zal behoeven te worden georiënteerd.³⁵

Men kan niet anders zeggen dan dat in deze passages op verbluffend lichtvaardige wijze over de bezwaren der excentriciteit wordt heen gestapt. In feite wordt de lezer zand in de ogen gestrooid. Want er wordt in verbloed dat ook de beste verkeersoplossing in het oude plan niets verandert aan de capaciteit der daarin voorziene woon- en werkgebieden en hun concentratie in west, die tevens verantwoordelijk was voor de eenzijdige uitbouw van het verkeersnet. Dat voorts een sterkere verzelfstandiging van de westelijke tuinsteden buiten de ringbaan de gevaren der excentriciteit zou kunnen tegengaan lijkt een gelegenheidsargument, dat evenmin hout snijdt.

Want bij de gekozen 'geconcentreerde uitbreiding met behoud van de voordelen van het tuinstadskarakter' dient uiteraard afstemming plaats te vinden tussen centrum en periferie en daarbij past een bepaalde graad van zelfstandigheid, afhankelijkheid en onderlinge bereikbaarheid der delen, die niet ongelimiteerd kan worden veranderd. Verzelfstandiging der periferie moet na overschrijding van een bepaalde graad gaan ten koste van de vitaliteit van het centrum. In feite wordt hier in de nota gepoogd de bezwaren van de excentrische uitbouw van de stad op te heffen ten koste van de samenhang der delen.

Is in het voorgaande de suggestie van een centrale ligging der binnenstad die reeds in het oude plan zou voorkomen, genoegzaam weerlegd, er rest nog de eveneens in het schrijven van de directeur P.W. d.d. 6 november 1952 voorkomende passage, alsof de makers van het plan het bestaan van te enge grenzen in het oosten zouden hebben betreurd. Wat staat er echter precies in de Nota van Toelichting op het

Algemeen Uitbreidingsplan? De materie komt op twee plaatsen ter sprake. Eerst heet het:

Het lijkt geen twijfel, dat deze gemeenten, met name Nieuwer-Amstel (Amstelveen) en Haarlemmermeer (Badhoevedorp en Zwanenburg) en in mindere mate ook Diemen en Ouder-Amstel (Duivendrecht) zich meer of minder sterk zullen uitbreiden, ten gevolge van of in verband met de groei van Amsterdam. Het is dan ook niet ondenkbaar, dat ook in de toekomst een deel der op Amsterdam georiënteerde bevolking zich metterwoon in de randgemeenten zal blijven vestigen, zodat hierdoor een niet wel te schatten gedeelte van de amsterdamse bevolkingsgroei zal worden opgenomen. Mocht niettemin in de toekomst toch blijken, dat het thans opge maakte plan van Amsterdam niet voldoende ruimte biedt voor verdergaande groei, dan zou kunnen worden overwogen, deze meerdere bevolking in één of meer tuinsteden onder te brengen, het ontworpen plan sluit deze mogelijkheid zeker niet uit. Integendeel, bij het opmaken van het ontwerp werd daarmee volkomen rekening gehouden. Het ligt voor de hand dat dergelijke plannen eerst nader onder de ogen kunnen worden gezien, wanneer omtrent de noodzakelijkheid daarvan enige zekerheid is verkregen. Het is in ieder geval niet gewenst zulks te doen, voordat door het opmaken van een bestemmingsplan voor de gehele streek, het reeds bepleite zogenaamde gewestelijke plan is komen vast te staan of er met de vestiging van zulke complexen rekening moet worden gehouden, en zo ja, welke terreinen daarvoor dan in aanmerking komen'.³⁶

En later wordt opgemerkt 'de mogelijkheid (zal) dienen te worden overwogen, een deel der eventueel meerdere bevolking boven het voor het plan als maatgevend gekozen aantal van 960.000 zielen bijvoorbeeld in tuinsteden in de Venserpolder buiten de ringbaan onder te brengen, terwijl ook de binnen de ringbaan aanwezige kernen een deel van meerdere bevolkingsaanwas zou kunnen opnemen. Een en ander kan echter slechts bij de opzet van een gewestelijk plan behoorlijk onder ogen worden gezien, waarbij dan tevens aan de eventueel nodig blijvende administratief-rechtelijke gevolgen van deze toekomstige grotere uitbreidingsmogelijkheden de nodige aandacht geschonken kan worden'.³⁷

Zoals men ziet was er slechts sprake van het opvangen van dat deel der bevolking, dat bij overschrijding der geplande 960.000 niet meer binnen het oude plan zou kunnen worden gehuisvest. Van een beschouwing over het nut van een centraal gelegen binnenstad en een evenwichtige stadsvorm is geen sprake. De lobbenstad is een onwettig kind geweest van de woningnood en pas later ontdekten de verwekkers, dat de jonggeborene onvermoede kwaliteiten had. Een doelbewuste conceptie zou echter tot grotere ontplooiingsmogelijkheden hebben geleid.

Van amsterdamse kant zag men overigens het gebied ten zuid-oosten van de stad niet als het grote zorgenkind, waarvoor urgent een streekplan nodig was. Van dit gebied wordt gezegd dat voor de aldaar direkt bij de ontwikkeling betrokken randgemeenten uitbreidingsplannen waren vastgesteld met medewerking van Amster-

dam. evenals dit het geval was met het uitbreidingsplan voor Nieuwer-Amstel. Het streekplan voor het Noordzeekanaalgebied werd kennelijk veel urgenter geacht.

Soms treft men ook in andere bronnen de mening aan, dat de aandacht aan een zuid-oostelijke 'lob' bij de amsterdamse stedenbouwers van oudere datum is. Zo vindt men in het verslag van de reeds ter sprake gekomen provinciale commissie, belast met de studie van de herindeling van Noordholland een aantal suggesties aan ten aanzien van de amsterdamse grenzen. Zoals gezegd herinnerde de commissie eraan, dat de gedachte aan een grenswijziging naar het zuid-oosten reeds meer dan 40 jaar oud was en bij de annexatie van 1920 naar voren werd gebracht door Amsterdam. Daarbij zou Amsterdam, Diemen en Duivendrecht moeten incorporeren in het stadslichaam en nog verder moeten reiken. De commissie was van mening dat deze gedachtengang in de toelichting bij het Algemeen Uitbreidingsplan terug zou zijn te vinden. Dat is echter een zeer vrijmoedige 'vertaling' van datgene wat er in het Algemeen Uitbreidingsplan werkelijk staat.³⁸

Vergelikt men het plan van 1935 met dat van 1926 dan kan worden gezegd, dat qua stadsvorm en bijpassende verkeersstructuur beide plannen eenzelfde geest ademen. In beide is een eenzijdige uitbouw naar het westen gehanteerd met verwaarlozing van de zuid-oostelijke sektor. De kritiek van Mr. Hudig op dat van 1926 geldt evenzeer voor dat van 1935, namelijk dat de gemeente Amsterdam sterker zou (hebben) gestaan indien in het plan duidelijk was gemaakt dat Amsterdam en niet de nabuurgemeenten richtlijnen voor de stelling in het zuid-oosten tot stand komende bebouwing zou moeten geven. En de in het voorgaande weergegeven beschouwing van Van Lohuizen op hetzelfde plan van 1926, die evenzeer tegen de eenzijdige uitbouw naar het westen was gericht alsook attendeerde op het ontbreken van genoegzaam stedenbouwkundig structurele beschouwingen in het plan, zou kunnen zijn ingegeven door het plan van 1935. Zoals bleek had Prof. Granpré Molière een verwante mening.

Angenot, die in 'de Ingenieur' van 7 juni 1935 een bespreking aan het plan van 1935 wijdde zei daarin ondermeer, dat het bij Duivendrecht geprojecteerde complex industrieterrein ongetwijfeld ook buiten de gemeentegrenzen in oostelijke richting de woningbouw zou aktiveren. Daar omtrent de ontwikkeling in dit gebied geen aanduidingen konden worden gegeven wegens het ontbreken van een streekplan is het beeld van de toekomstige toestand daar ter plaatse 'vanzelf' onvolledig, aldus Angenot, die in dit opzicht blijkbaar instemt met het standpunt van de makers van het plan.³⁹ Daartegenover lijkt de stelling van Mr. Hudig uit 1926 dat, indien Amsterdam in zijn eigen plan reeds zijn wensen voor het streekplan had vormgegeven, het veel sterker tegenover andere aanspraken had gestaan, meer steekhoudend. In dit opzicht hinkte het plan van 1935 trouwens op twee gedachten, want het industrieterrein bij Duivendrecht lag goeddeels op het grondgebied van andere gemeenten.

Van Lohuizen, die in 1926 het toen gelanceerde plan bekritiseerde, werd na de

stichting van afdeling Stadsontwikkeling tot hoofd van de afdeling Onderzoek aldaar benoemd. Daar gaf hij belangrijke impulsen aan het stedenbouwkundige onderzoek, dat aan het plan van 1935 zijn cijfermatige grondslag gaf. Van een doorwerken van zijn vroeger aangeduid bezwaar tegen de eenzijdige uitbouw naar het westen en de daarmee gemoeide grote afstanden, alsook van zijn verlangen naar bredere stedenbouwkundig-structurele fundering kan men in het plan 1935 helaas weinig terug vinden.

Hoofdstuk VII

HOOFDELEMENTEN DER VERKEERSSTRUCTUUR

In het voorgaande bleek, dat ook bij de hoofdelementen der verkeersstructuur grote afwijkingen optraden in vergelijking met het oorspronkelijke plan. Tevens kwam in de verschillende commentaren voorafgaande aan de goedkeuring van het plan naar voren, dat men zowel in de raad als elders ernstige bezwaren tegen onderscheidene elementen uit de voorgestelde verkeersstructuur had. Dat bleek onder meer bij de kritiek op het voorgestelde Kanaal om de Noord en het achterwege laten van een tunnel onder het IJ.

Nog niet werd vermeld dat de directeur van de Gemeentetram voor zijn bedrijf grote bezwaren in vervoerstechnisch en vervoerseconomisch opzicht van het plan verwachtte. Teneinde echter, aldus de desbetreffende nota, geen vertraging te doen ontstaan in de gang van zaken bij het algemene uitbreidingsplan zou men zich er mee kunnen verenigen deze bezwaren in een speciale commissie te doen behandelen, die de voorbereiding van een in het plan aangekondigd 'algemeen vervoersplan' ter hand zou nemen.¹ Die commissie werd inderdaad op 16 maart 1934 door B. en W. ingesteld.²

Ook de Kamer van Koophandel en Fabrieken liet een ietwat kritisch geluid horen. Hiervan moet de opmerking van het, volgens Kamer te geringe aantal 'parkeerparken' in sommige gebieden worden gememoreerd,⁴ alsmede het antwoord van P.W. daarop.⁵ De Kamer had in dit verband de stelling geponeerd, dat het toekomstige verkeer meer railloos dan railgebonden zou zijn. De directeur P.W. merkte in zijn antwoord op, dat de snelle toename van het autoverkeer niet onopgemerkt aan hem was voorbijgegaan, maar dat hij de veronderstelling van een railloze toekomst toch wel zeer gewaagd achtte. Het is toch een bekend, door verkeerstellingen bevestigd feit, zo ging hij voort, dat het autoverkeer in vervoerscapaciteit zeer verre achterstaat bij de trein, de tram en de fiets wat het personenvervoer aangaat en bij de trein en de boot wat de goederen betreft. Wat de toekomst in dit opzicht zal brengen, zo besloot de directeur P.W., is uiteraard onbekend, maar er zal niet op mogen worden gerekend, dat de verhoudingen zich zodanig zullen wijzigen, dat zij

geheel worden omgekeerd of ook maar onderling gelijkwaardig zullen zijn. Ook hier staat derhalve het gemis aan voorspellend vermogen bij de deskundige tegenover de visie van de leek.

Hieronder volgt voor de voornaamste elementen van de verkeersstructuur uit het plan in hoofdzaak een overzicht van de gang van zaken in breder verband, die leidde tot het afwijken van de oorspronkelijke conceptie.

Metro-perikelen

Ten aanzien van het vraagstuk der ondergrondse spoorwegen merken B. en W. in de Nota van Toelichting op dat, sinds, in 1922 het door Gulden gedane voorstel tot nader onderzoek van deze materie in hun handen werd gesteld voor het uitbrengen van een pre-advies, verschillende rapporten werden uitgebracht. De in de Nota van Toelichting hiervan door B. en W. gegeven slotconclusie luidt 'dat hoewel de aanleg van een ondergrondse spoorweg ook in de amsterdamse bodem technisch uitvoerbaar moet worden geacht, een enigszins rendabele exploitatie van zulk een vervoermiddel buitengesloten zal zijn, zowel door de typisch concentrische aanleg van de stad als tengevolge van haar ook in de toekomst nog te geringe omvang'.⁶

In het plan was daarom ook slechts in zoverre nog met de eventuele mogelijkheid van een ondergrondbaan rekening gehouden, dat de aanleg daarvan langs de tracés der voornaamste uitvalswegen in verband met de voor deze hoofdwegen gekozen breedte ten allen tijde mogelijk is te achten. Mochten komende geslachten, aldus de nota van toelichting, dus tot aanleg van één of meer ondergrondse stadsspoorlijnen willen overgaan, dan is de technische mogelijkheid daartoe opengelaten, doordat de in het plan aangehouden breedte der hoofdverkeerswegen toelaat eventueel in de toekomst tot de aanleg van ondergrondse spoorbanen over te gaan.

Het voorstel-Gulden werd overigens ter vergadering waarop het uitbreidingsplan werd behandeld, derhalve dertien jaar na indiening, door de indiener ingetrokken. Waarom raadslid Gulden zich daartoe zag genooddaakt wordt uit het raadsverslag niet duidelijk. Wel merkte hij nog op, dat in tegenstelling tot het in de voordracht vermelde deze zaak slechts éénmaal in de Commissie van Bijstand was besproken en dat toen eenvoudig was meegedeeld, dat een dergelijke spoorweg te duur zou worden. Wil men echter, aldus Gulden, de oude stad sparen, dan zal een ondergrondse baan er in de toekomst moeten komen.⁷

Twintig jaar na het verschijnen van het algemeen uitbreidingsplan was P.W. 'om': Toen stemde de dienst in met de conclusie van een ambtelijke commissie, die luidde, dat de aanleg van een ondergronds stadsspoorweg urgent was.⁸ Ook tot deze koersverandering werden de ambtelijke instanties gebracht door de stemmen in de raad. In de jaren vijftig werden de verkeersproblemen in Amsterdam steeds nijpender. In dat licht baart het geen verwondering, dat in 1958 bij de algemene beschouwingen door vele raadsleden werd gevraagd of B. en W. niet van oordeel

waren, dat Amsterdam moest komen tot opstelling van een algemeen vervoersplan als onderdeel van de stedelijke bouwplannen.

De ambtelijke commissie Verkeer en Vervoer kreeg tot taak het aangeven van maatregelen ten aanzien van het verkeer en vervoer in de groeiende stad, teneinde een vlot transport in de gehele stad te bewerkstelligen. Daarbij zou het openbaar vervoer grote aandacht moeten krijgen. Na alle mogelijkheden te hebben overwogen kwam de commissie tot de slotsom, dat in beginsel voor de dichtbebouwde stadsdelen en in het bijzonder wat de binnenstad betrof alleen een systeem van ondergronds railvervoer voor Amsterdam uitkomst zou bieden voor het openbare vervoer. Daarbij konden buiten de dichtbebouwde stadsdelen de railverbindingen op verhoogde banen worden geleid. Ter voorkoming van een onevenwichtige ontwikkeling van de binnenstad zouden meerdere zogenaamde stamlijnen moeten worden aangelegd⁹.

Van de drie aldus aangegeven stamlijnen liep de meest oostelijke door de Weesperstraat/Wibautstraat, de centrale langs Damrak/Rokin/Vijzelstraat en de westelijke door de Keizersgracht. Van de Weesperstraat/Nieuwmarktroute wordt vermeld dat hij een grote aantrekkelijkheid had voor de commissie, omdat het daarlangs gelegen wederopbouwgebied goed bereikbaar werd en de geprojecteerde railverbinding zou bijdragen tot ontwikkeling van het oostelijke stadsdeel.¹⁰ De commissie meende in dit stadium evenwel, dat uitvoering van de centrale stamlijn ofwel de noord/zuidroute als eerste project het meest voor de hand lag, omdat de vraag naar vervoer langs deze route het meest intensief zou zijn terwijl in vergelijking met de westelijke route de lengte van de tunnelbuis voorshands van beperkte lengte zou kunnen blijven.¹¹

In de rapporten van het in 1963 ingestelde Bureau Stadsspoorweg, die in de jaren 1964 tot en met 1966 verschenen, wordt in het deel betreffende het lijnennet opgemerkt, dat voor alle tracés een ligging onder gebouwen nodig is, zodat het dus noodzakelijk zal worden bestaande bebouwing te slopen. Het één en ander hing volgens de commissie zeer nauw samen met de realisering van de wederopbouwplannen, de bouw van het Stadhuis en andere objecten. Het zou, aldus het rapport, denkbaar zijn een traçe te ontwerpen, waarop alleen bebouwing was betrokken, die reeds om andere redenen nieuw was geprojecteerd.¹²

In 1965 verscheen vervolgens het deelrapport betreffende de gewenste volgorde van aanleg van de lijnen. De vroegere voorkeur voor het primair realiseren van de zuidlijn heeft hierin plaats gemaakt voor het eerst bouwen van de oostlijn door de Wibautstraat. Het verdient aanbeveling de hiervoor gebruikte argumenten uitvoerig weer te geven. De aanleg van de zuidlijn zou veel tijd van voorbereiding eisen in verband met de vele onteigeningen en amoveringen die daarvoor nodig waren. Dat zou bij de oostlijn veel minder problemen geven. Bovendien zouden de aanlegkosten van de oostlijn lager zijn. Voorts zou met de bouw van 'een niet te moeilijk stuk' ervaring worden opgedaan, waarvan kon worden geprofiteerd bij het ontwerp en de

uitvoering van de zuid- en westlijn. Tenslotte zou een snelle bouw van de oostlijn het voordeel bieden, dat deze lijn nog tijdig genoeg gereed zou komen en een passende faktor zou zijn in de logische ontwikkeling van het oostelijke deel van de agglomeratie. Hij zou de groei van dit deel economisch en sociaal ondersteunen en de vernieuwing van de binnenstad en de oostelijke 19de eeuwse wijken een aanvang doen nemen. Volgens de rapporteurs zou de geschetste ontwikkeling ondenkbaar zijn zonder een aan de schaal van het stadsdeel aangepast openbaar vervoer. Aanleg van de oostlijn zou aanleg van een nieuw stadsdeel mogelijk maken, dat geheel 'gecomponeerd' was op het stadsspoor. Daardoor zou enerzijds een infrastructuur worden geschapen met de juiste zuigkracht om partikuliere investeringen aan te trekken en anderzijds de juiste kwaliteit om aan de sterk gestegen verkeersbehoeften te voldoen, hetgeen het economische effect aanzienlijk zou verhogen. Voorts zou door de nieuwe vorm van snel openbaar vervoer naar de Bijlmermeer een compensatie worden gegeven voor de grotere afstand van deze wijk naar het centrum.¹³

Men liet derhalve de prioriteit van de aanleg van de zuidlijn vallen op grond van de langere voorbereidingstijd, hogere bouwkosten, de noodzaak voor P.W. om ervaring op te doen en bijkomende argumenten en schonk weinig aandacht meer aan het argument van de in het interimrapport van 1960 erkende grotere vervoersintensiteit en vraag naar zuid en west. In het rapport van 1960 zei men in dit verband van de oostroute, dat hierop voorshands het vervoer wellicht van geringe omvang zou zijn, ofschoon dit vervoer zou toenemen na het in uitvoering nemen van de plannen voor de zuid-oostelijke stadsuitbreiding en voor rehabilitatie van het oostelijke deel van de binnenstad.¹⁴

Blijkbaar gokte men in het latere plan er op, dat de geplande nieuwbouw de verkeersvraag op deze route aanmerkelijk zou vergroten. In deze gedachtengang zou een tracé dwars door de Nieuwmarktbuurt aantrekkelijker zijn geweest dan het eveneens in het rapport gelanceerde langs de Geldersekaade. Afbraak en nieuwbouw aldaar en in de aansluitende negentiende eeuwse wijken zou mede stimulerend kunnen werken op de verkeersvraag en daarmee op de levensvatbaarheid van deze metrolijn. Daarnaast zou men het treurige paradepaard van de amsterdamse stedsbouw, de Bijlmer, kunnen outillieren met snel vervoer. Men creëerde als het ware de eerste metrolijn voor een mede door afbraak verkregen leeg gebied in de hoop, dat er uit dit alles de gewenste verkeersvraag zou groeien. Daarmee liet men het door de zuidlijn bestreken gebied met zijn erkende grote verkeersvraag in de kou staan. De enigen, die warm werden waren de Lastage- en Nieuwmarktbuurters en wel van woede wegens de afbraak van hun woonstede. Datgene wat bij de beslissing rond de IJ-tunnel door B. en W. en de Raad was voorkomen werd door het nieuwe plan van Publieke Werken volvoerd.

En wel op grond van een zeer spekulatieve opzet. Hoe spekulatief die opzet was zou later blijken mede uit het spel der vergissingen met de kostenramingen. Boven-

dien schijnt de uitwerking van het lijnennet in strijd met het uitgangspunt uit het Algemeen Uitbreidingsplan, waarbij werd gezegd, dat in verband met de gekozen breedte der hoofdwegen aanleg der metro ten allen tijde mogelijk zou blijven. Dat hield derhalve in, dat men eventuele sloop van bebouwing wilde vermijden. Het doet in dit verband vreemd aan, dat men dit uitgangspunt in de oudere stadsdelen zo gemakkelijk liet varen.

De IJ-tunnel

In het rapport betreffende de verbinding der IJ-oeveren, dat uit 1931 stamt, merkt de toenmalige directeur der Publieke Werken Ir. W. de Graaf op, dat hij een tunnel onder het IJ vanuit het Florapark met een bocht naar de oostelijke doorgang getraceerd uitvoerbaar achtte, maar dat men daarbij verkeersmoeilijkheden aan de zuidelijke uitmonding kon verwachten. Daarom vond hij het niet wenselijk het vraagstuk der IJ-oeververbindingen middels een centraal gelegen tunnel op te lossen. Hij beval aan te trachten het uit het noorden komende interlokale verkeer door omleiding langs oost of west naar zijn bestemming te loodsen. Daartoe zou een brugverbinding bij Durgerdam en een tunnel ten westen van de Hembrug nodig zijn. De tunnel bij de Hembrug zou tevens dienstbaar gemaakt kunnen worden aan het treinverkeer, zodat de spoorbrug aldaar zou kunnen vervallen. Indien dat te veel drukte in de Hem-tunnel zou geven kon worden gedacht aan een spoorbrug over het Buiten-IJ naast genoemde brug voor het andere verkeer.

Deze gedachte werd in het plan in hoofdzaak overgenomen, zodat nabij Schellingwoude een brug en nabij de Hembrug een tunnel werd geprojecteerd. Een tunnel vanuit Amsterdam-Noord rechtstreeks naar het hart van de stad bezuiden het IJ was derhalve in deze gedachtengang niet nodig. Dit paste ook logisch in een stedenbouwkundige conceptie, waarbij Noord niet verder zou worden uitgebreid.

Over beide genoemde verbindingen zou het interlokale verkeer moeten worden geleid, terwijl daardoor het lokale verkeer door middel van ponten zou kunnen plaatsvinden. Dat laatste zou mogelijk blijven indien de bebouwing aan de noordzijde van het IJ beperkt bleef. Zo zou ook de aanleg van een tunnel onder het IJ, met zijn nasleep van verkeerscongestie in de binnenstad en ontoelaatbare verminkingen aldaar, vermeden kunnen worden.

Bij de behandeling van het plan in hoofdzaak in de raad kwam daartegen verzet. Het toenmalige raadslid Woudenberg zei in dit verband dat hij in tegenstelling met Burgemeester en Wethouders en de ontwerpers van het uitbreidingsplan van oordeel was, dat bij de stand der moderne techniek een tunnel onder het IJ mogelijk was en dat men het pontverkeer geheel of nagenoeg geheel kon opvangen.¹⁸ En hij noemde het een ontsierend punt in het plan dat de bezwaren tegen een tunnel zo breed worden uitgemeten en de bezwaren tegen het behoud der pontverbinding optimistisch weggeredeneerd. Hij vroeg zich in dit verband af, of men hier niet had te

maken met een uitputten van ingenieurskunst in de verkeerde richting.¹⁹ Daarentegen stelde hij de mogelijkheid en de noodzakelijkheid van een spoedige tunnelbouw.

In dit kader kwam Woudenberg voorts nog met een opmerkelijke suggestie, die hij volgens zijn zeggen met enige bescheidenheid lanceerde, omdat hij niet de pretentie had het beter te weten dan de hoofdamttenaren, die het uitbreidingsplan hadden ontworpen: Hij opperde het denkbeeld, de tunnel niet te doen uitmonden op het Stationsplein, zoals P.W. had voorgesteld, maar de uitmonding een plaats meer naar het oosten te geven en wel in het Oosterdok. De Prins Hendrikkade zou dan verbreed moeten worden, maar dat zou toch al gebeuren. Via de reeds verbrede Valkenburgerstraat zou het verkeer naar de binnenstad kunnen afvloeien. Slechts voor de afvloeiing van het verkeer naar de Plantage Middenlaan zou een verbeterde verbindingsweg nodig zijn. De verbinding met west zou dan weliswaar moeilijk blijven, maar niet moeilijker dan bij het bestaande pontverkeer bij veel regelmatigere afvoer.

Woudenberg kwam met zijn fractiegenoot Gulden met een voorstel, waarin de raad werd gevraagd, te besluiten tot de bouw van een tunnel onder het IJ. De plaats ervan werd in de tweede versie van het voorstel in het midden gelaten. Dit voorstel werd met 25 tegen 11 stemmen door de raad aanvaard.²⁰

De suggestie van Woudenberg ten aanzien van de plaats, waar de tunnel zou moeten worden gebouwd is daarom opmerkelijk, omdat de latere plannen van Publieke Werken inderdaad het Stationsplein als zuidelijke uitmonding loslieten en deze in het Oosterdok situeerden.

Zover was Publieke Werken echter in 1940 nog niet gevorderd. In het toen verschenen rapport 'Ontwerp van een tunnelverbinding onder het IJ', werd een voetgangerstunnel voorgesteld achter het Centraal Station en een autotunnel, die van de Meeuwenlaan in Noord langs de oostelijke doorgang naar de Prins Hendrikkade nabij het Scheepvaarthuis zou lopen. Aan de zuidelijke uitmonding zou het verkeer via een zeer ingewikkeld stelsel van op- en afritten in de verschillende richtingen worden afgevoerd.²¹

In 1950 verscheen opnieuw een rapport van de Dienst der Publieke Werken, 'De IJ-oververbinding' geheten. Daarin werden het liefst vijf nieuwe ontwerpen voor een autotunnel vergeleken waarvan de tracés in alle gevallen oostelijker door het Oosterdok lopen dan in de voorgaande rapporten. Vier daarvan hadden tracés die aan de zuidkant in de buurt van de Lastage uitmondden, terwijl het vijfde geheel oostelijk in het Oosterdok was geprojecteerd en zijn zuidelijke aansluiting had ter hoogte van de Valkenburgerstraat, die als aan- en afvoerweg zou moeten dienen. Met dit vijfde tracé werd de suggestie van Woudenberg, zowel wat de oostelijker ligging betreft als wat de afvloeiing van het verkeer aangaat, aangegeven.

In het jaar 1950 liet de dienst der Publieke Werken haar voorkeur uitgaan naar één van de vier tracés, die zuidwaarts nabij de Lastage uitmondden. In de verkeers-

technisch meest gunstige variant van dat plan was een doorbraak door de Lastage en Nieuwmarktbuurt nodig. Publieke Werken baseerde haar voorkeur voor dit plan onder meer op de grotere omweg, welke het voor de binnenstad bestemde verkeer vanuit noord via het oostelijk gelegen tracé van plan 5 zou moeten maken. Een ander bezwaar was de grotere kromming van het tracé in dat plan.²²

In januari 1952 verscheen evenwel een nader rapport met nieuwe inzichten en aanvullende overwegingen ten gunste van plan 5.²³ Burgemeester en Wethouders merken in aansluiting daarop in hun voordracht van 5 september 1952 op, dat voor hen bij de bestudering van de plannen van beslissende betekenis is geweest de uit verkeerstechnisch oogpunt logische aansluiting van plan 5 op de zogenaamde binnenring. Daarenboven zou bij het realiseren van het andere plan een zeer ingrijpende doorbraak tot stand moeten komen door de Lastage naar de westzijde van de Zwanenburgwal 'welke doorbraak niet alleen zeer kostbaar zou zijn, maar die bovendien het stadsbeeld van de Prins Hendrikkade en de Waaleilandgracht sterk zou aantasten'.²⁴

Burgemeester en Wethouders opteerden dus voor plan 5 met zijn duidelijke uitmonding nabij de Valkenburgerstraat. Zij werden daarin door de raad gevolgd. Op 22 januari 1953 werd het besluit tot bouw van een autotunnel volgens voornoemd plan 5 goedgekeurd.²⁵ In de voorafgaande discussie speelde het tunnelplan van de industrieel uit Noord, de heer T. C. Groot, een belangrijke rol. Dat kan mede worden beschouwd als een soort eerbetoon aan de waarschijnlijk meest ijverige partikuliere plannenmaker, die stormlopen tegen het gemeentelijke beleid heeft ondernomen. Tijdens de debatten werd ook de naam van oud-raadslid Woudenberg naar voren gehaald, als geestelijke vader van het thans goedgekeurde plan 5. Deze suggestie leidde tot een debat tussen de raadsleden Meewezen en Herfst. Meewezen betwistte het vaderschap van Woudenberg, terwijl Herfst het tegendeel beweerde, onder verwijzing naar de raadsdebatten van 1935.²⁶

Uit de opmerkingen van Woudenberg in 1935 blijkt inderdaad dat hij zeer belangrijke aanwijzingen gaf in de richting van plan 5, zoals de oostelijke tracering en de afvloeiing van het verkeer zuidwaarts door de Valkenburgerstraat. Of hij daarmee tot de geestelijke vader van dit plan is geworden schijnt voor discussie vatbaar, omdat binnen het kader van de door hem gemaakte opmerkingen ook nog andere tracés denkbaar waren. Maar in ieder geval had de leek Woudenberg 15 jaar eerder dan de deskundigen de richting aangegeven, waarin moest worden gezocht. Indien men aan iemand dan ook de eretitel geestelijke vader zou moeten geven met betrekking tot de IJ-tunnel zou Woudenberg zeker het eerst in aanmerking komen.

De heer Meewezen vertolkte in 1953 misschien de algemeen in de raad levende gevoelens beter, toen hij tijdens de debatten opmerkte, dat men moeilijk kon beweren, dat Publieke Werken gedurende de voorbije 17½ jaar een vaste koers had gevaren. Zo wilde men, aldus Meewezen, in 1935 geen tunnel. In 1940 wilde men het liefst twee tunnels en in 1950 zelfs drie. Van vastheid van lijn mocht men

Publieke Werken dan ook niet verdenken. En dit raadslid merkte hier tot slot blijkbaar ironisch op, dat zijn fractie het goede waardeerde waar het zich vertoonde en dat zij daarom niet wilde nalaten haar respect te betuigen voor de bergen werk, die Publieke Werken voor de uitwerking van haar telkens wisselende tunnelplannen had verzet.²⁷

In dit verband moet nog worden opgemerkt, dat in de argumenten van Publieke Werken pro en contra plan 2 en plan 5 zuiver technische factoren slechts een ondergeschikte rol schijnen te spelen. Het bezwaar van de grotere omweg via plan 5 naar de binnenstad is een verkeerstechnisch argument. Voorts moet worden geattendeerd op het feit, dat P.W. vier plannen lanceerde in 1950, die of doodliepen tegen de zuidwand van de Prins Hendrikkade of grootscheepse doorbraken door de Lastage en Nieuwmarktbuurt nodig maakten teneinde een verbinding zuidwaarts te krijgen en slechts één waar die verbinding er goeddeels reeds was. Publieke Werken tilde toen ook al kennelijk niet zo zwaar aan dergelijke doorbraken, hoewel daarover in het tunnelrapport van 1950 staat dat voor bedoelde doorbraak belangrijke wijzigingen tot stand moeten worden gebracht in een stadskwartier 'dat met zijn rustige sfeer en mede waarschijnlijk door zijn zonderlinge structuur een eigen karakter draagt'.²⁸ En hoewel men niet wilde vooruitlopen op het toen in voorbereiding zijnde wederopbouwplan werd toch maar in het door Publieke Werken aanbevolen plan voor een tunnel een globale aanduiding voor een dergelijke doorbraak door de Lastage/Nieuwmarktbuurt reeds opgenomen. Een doorbraak, die tengevolge van zijn omvang het wederopbouwplan wel zou moeten beheersen en die zou leiden tot een totale vernietiging van de aangeduide rustige sfeer en het eigen karakter. Burgemeester en Wethouders voorkwamen dit in 1952 door hun keus te laten vallen op plan 5, waarin zij zoals wij zagen door de raad werden gevolgd. Weliswaar baseerden B. en W. hun afkeer van de doorbraak niet op de rustige sfeer en het eigen karakter van de Lastage/Nieuwmarktbuurt, maar op de overweging, dat de doorbraak niet alleen zeer kostbaar zou zijn, maar bovendien 'het stadsbeeld van de Prins Hendrikkade en de Waaleilandsgracht sterk zou aantasten'. In de plaats van de mede sociaal geörienteerde argumenten van rustige sfeer en het eigen karakter was derhalve een zuiver aesthetisch argument gekomen.

Hoe dit ook zij, de dreiging van een doorbraak was op dat moment voor genoemde volksbuurten afgewenteld en de weg lag nog open voor mogelijkheden, waarbij de buurt zelve in sociaal en stedenbouwkundig opzicht in de belangstelling van het beleid zou komen te staan. Helaas was dit soelaas voor de buurt, maar van korte duur. Wat van het noorden uit niet gelukte zou vanuit het zuiden tot stand worden gebracht. Het metrotracé van de Bijlmerlijn wierp zijn schaduw reeds vooruit.

Het kanaal om de noord

In de Nota van Toelichting op het algemene uitbreidingsplan wordt met betrekking

tot het Kanaal om de Noord gezegd, dat er na de aanleg van het Rijnkanaal en na de uitbreiding van de havens-west een nog veel drukker gebruik van de oost-west verbinding langs Amsterdam gemaakt zou moeten worden om het binnenschip bij het zeeschip te brengen. Indien dit verkeer eenmaal zou opkomen zou onverwijld aanleg van het op het plan-1935 aangegeven Kanaal om de Noord nodig zijn, dat, uitsluitend ten behoeve van de binnenscheepvaart, een verbinding zou moeten vormen tussen zeehaven en Rijnkanaal, waarvan het als het ware de noordelijke voortzetting moet vormen.²⁹

Bij de behandeling van het plan in de raad vroegen Woudenberg en zijn medestanders per motie op dit punt een nader onderzoek, waarbij binnen één jaar nadat het plan rechtskracht had gekregen verslag zou moeten zijn uitgebracht en eventuele wijzigingsvoorstellen gedaan.³⁰

Op 6 december 1940 boden Burgemeester en Wethouders van Amsterdam de raad de resultaten van het nader onderzoek naar de wenselijkheid van het Kanaal om de Noord aan: Er was, aldus het desbetreffende schrijven van het college, in de resultaten van het nadere onderzoek geen aanleiding gevonden het Algemeen Uitbreidingsplan op dit punt te wijzigen. Integendeel, B. en W. bleven van oordeel, dat het van goed beleid en juist inzicht zou getuigen wanneer het uitbreidingsplan ook op dit onderdeel ongewijzigd zou worden gelaten, 'opdat daardoor, wanneer de ontwikkeling van de scheepvaart in Amsterdam dit nodig maakt, de gelegenheid wordt geopend, het Kanaal om de Noord tot stand te brengen en op deze wijze die ontwikkeling in goede banen te leiden'. De commissies van bijstand voor het beheer der Publieke Werken en die voor het beheer der Handelsinrichtingen konden zich met deze conclusie verenigen.³¹

Er bleef echter beweging in de zaak. Zo diende op 19 februari 1941 bij de behandeling van het tunnelvraagstuk het raadslid J. H. Meewezen een voorstel in tot het verwijderen van 'landtongen' aan de overzijde van het Centraal Station, zodat het IJ ter plaatse wel 100 meter verbreed zou kunnen worden.³² Daardoor zou een aanmerkelijke verbreding van de vaargeul worden verkregen. Burgemeester en Wethouders namen dit voorstel over teneinde er prae-advies over te doen uitbrengen. In het door P.W. uitgebrachte prae-advies van 27 maart 1941 wordt ondermeer het verbreden van het IJ als middel tot opvang van een eventueel toegenomen scheepvaartverkeer echter afgewezen. Pas in een latere fase zou de suggestie van de heer Meewezen in een bescheiden mate toch worden gerealiseerd.³³ Dat gebeurde nadat de raad in 1952 het in 1935 door het raadslid Woudenberg aangeduide tracé had aanvaard als basis voor een autotunnel onder het IJ. Bij het toen gelanceerde plan werd ook de noordelijke IJ-oever tegenover het Centraal Station deels teruggelegd.³⁴

In 1949 werd aan de raad meegedeeld, dat intussen was gebleken, dat het oorspronkelijke tracé van het Kanaal om de Noord niet gehandhaafd kon blijven. Daarbij werd voorgesteld de westelijke uitmonding van het Kanaal om de Noord te

verleggen van nabij de Houthaven naar noordelijk van de Coenhaven, ofwel 2.5 km westelijker. Dit mede op grond van door de Kamer van Koophandel en Fabrieken gemaakte opmerkingen. De direkte aanleiding tot deze wijziging van het tracé was evenwel de fusie van de aan weerskanten van de oorspronkelijk geprojecteerde kanaalmonding liggende scheepswerven. Bij realisering van het kanaal volgens het oorspronkelijke tracé zouden de terreinen van deze gefuseerde maatschappijen gesplitst worden, weshalve om verlegging van de monding was verzocht.³⁵

In een nota d.d. 26 april 1955 betreffende woningbouw in Noord wijst de directeur P.W. ten aanzien van de wens van de adressanten uit Noord tot verlegging van het Kanaal-tracé, zodat er meer ruimte voor de natuurlijke groei van Noord zou komen, erop, dat zijn dienst op 27 november 1953 reeds een ontwerp voor een lateraal kanaal langs het Noordzeekanaal ten dienste van de binnenscheepvaart, dat aan zou moeten sluiten op het Kanaal om de Noord en het Amsterdam-Rijn-Kanaal, indiende. Het kan zijn, aldus dit schrijven, dat in dit projekt wijzigingen zouden moeten worden aangebracht, die mede zouden kunnen brengen, dat het westelijke gedeelte van het Kanaal-tracé in noordelijke richting zou kunnen worden verschoven. Daardoor zou er meer mogelijkheid tot woningbouw bezuiden het kanaal komen.³⁶

In een schrijven d.d. 23 augustus 1955 betreffende stedenbouwkundige ontwikkeling van Noord aan de wethouder P.W. wordt door de directeur P.W. betoogd, dat bezwaren tegen verdere uitbreiding op grote schaal van dit stadsdeel in mindere mate golden ten aanzien van de gronden direkt grenzende aan de toenmaals bestaande bebouwing van Noord, 'waar door de aanleg van het Kanaal om de Noord ingrijpende veranderingen zullen moeten plaatsvinden'. Teneinde, zo gaat dit schrijven voort, op deze plaats zoveel mogelijk ruimte voor deze stadsuitbreiding te verkrijgen, gaan mijn gedachten uit naar een noordelijker getraceerd kanaal, met behoud van dezelfde begin- en eindpunten. Daarbij zouden de consequenties van de tracéverlegging voor de scheepvaart en voor Landsmeer en Oostzaan nog nader overwogen moeten worden.³⁷

In antwoord op adressen uit noord inzake de woningbouw aldaar delen B. en W. op 20 februari 1956 aan de raad mede, dat, teneinde zoveel mogelijk ruimte voor stadsuitbreiding in Noord te krijgen, de gedachten uitgingen naar een noordelijker getraceerd kanaal om de noord, met wijziging van het begin- en eindpunt. Het nieuwe tracé zou uit scheepvaartkundig oogpunt gelijkwaardig zijn aan het kanaal volgens het bestaande plan.³⁸

Binnen de boog van het aldus getraceerde kanaal zouden binnen de gemeentegrenzen woonwijken kunnen worden aangelegd met 4000 à 5000 woningen met bijbehorende voorzieningen. Dat zou aan noord een meer harmonische structuur geven dan bij het behoud van het bestaande tracé. Het nieuwe tracé zou voorshands beschouwd kunnen worden als een natuurlijke grens van de bebouwing. Geenszins echter als een absolute grens. Indien de stedenbouwkundige ontwikkeling van

Amsterdam zulks nodig zou maken zou vestiging van nederzettingen ten noorden van het kanaal onder de ogen kunnen worden gezien.³⁹

Zoals we hebben gezien werd op 27 juni 1958 het Uitbreidingsplan in hoofdzaak Amsterdam-Noord annex structuurplan van het stedelijke gebied benoorden het IJ aan de raad voorgelegd, waarbij het kanaal een noordelijker tracé kreeg en ruimte werd geschapen voor volgens schatting 15.000 nieuwe woningen in noord.⁴⁰



Daarbij heet het, dat bij de vaststelling van de juiste ligging van het Boogkanaal verschillende overwegingen hadden gegolden. Allereerst moest op nautische gronden worden gestreefd naar een zo gestrekt mogelijk tracé. Dat leidde er toe dat het kanaal werd ontworpen in een drietal rechte vakken, een flauwe hoek onderling makend en verbonden door een boog met vrij grote straal, die echter ook weer niet te groot mocht zijn teneinde de kanaalvakken niet te lang te maken. Voorts werd het nieuwe tracé zodanig bepaald dat de stedelijke bebouwing van Amsterdam-Noord binnen het Boogkanaal een belangrijke uitbreiding zou kunnen verkrijgen. Aan deze uitbuiging was echter volgens de ontwerpers een limiet gesteld, omdat het kanaal in vergelijking met de vaarroute via het IJ voor de scheepvaart geen omweg mocht betekenen. Het nieuwe tracé zou, hoewel van ongeveer gelijke lengte als die door het afgesloten IJ, echter een belangrijk grotere vaarsnelheid toelaten.⁴¹ Het beloop van het kanaal, aldus de toelichting op dit plan, is bepalend geweest voor de vorm van het gebied, dat in het structuurplan van het stedelijke gebied ten noorden van het IJ was begrepen.

Ringweg

De conceptie van een ringweg komt naast in het plan-1926 ook voor in het rapport betreffende de verbinding der IJ-oeveren uit 1931. Het betreft hier een wegtracé dat van de Hemweg benoorden Sloterdijk recht toe recht aan naar beneden schoot met enkele kleine, door de bestaande bebouwing van Sloterdijk gedikteerde bochten, tot nabij de noordpunt van de Nieuwe Meer. Daar aangekomen splitst het zich in een tak naar Den Haag en de voortzetting van de eigenlijke ringweg naar het oosten. Tot nabij de Amstel toont deze zuidelijke tak eveneens een duidelijk karakter, hoewel het tracé in de Rivierenbuurt tussen de al bestaande bebouwing het benauwd krijgt. Na het passeren van de Amstel gaat het ietwat mis met de eenvoud. Het tracé in de noordelijke helft van de Watergraafsmeer krijgt de vorm van een soort trapezium. Aan de oostkant van het trapezium, waar het tracé weer tot één lijn is gereduceerd, hebben de ontwerpers het vervolgens dwars door de bestaande bebouwing van de Indische buurt gewrongen, waarna het via Zeeburgerdijk en brug over het Buiten-IJ naar noord wordt gevoerd. De ring nabij de huidige Coentunnel is in dit voorstel niet gesloten, zodat men bijvoorbeeld niet op eenvoudige wijze van noord naar west kan komen, zoals nu het geval is.⁴² (Zie pagina 91).

In het plan in hoofdzaak van 1935 zijn de westelijke en de zuidelijke rechte



-  plan 1926
-  plan 1931
-  plan 1935
-  plan in uitvoering
-  IJ-tunnel tracee

(AUTO)-RINGWEG PLANNEN

Afbeelding 2

takken van het voorstel van 1931 overgenomen, met dien verstande dat de zuidelijke tak in feite eindigt bezuiden het huidige Beatrixpark. Vandaar uit voert nog wel een deel verder naar het oosten tot nabij de Berlagebrug, maar van een gemakkelijke en ongecompliceerde verbinding kan daar al nauwelijks meer worden gesproken. Van een ringwegconceptie ten oosten van de Amstel als voortzetting hiervan is geen sprake meer. Er kan dan ook van een verder atrophieren van de ringwegconceptie in een deel van zuid en geheel oost worden gesproken voor wat het plan in hoofdzaak van 1935 aangaat in vergelijking met voorgaande ontwerpen.

In feite komt in het plan-1935 geen ringwegconceptie voor, al meent het huidige hoofd van Stadsontwikkeling in een in 1962 verschenen artikel van wel. Hij zegt daarin, dat het idee van een ringweg door Amsterdam niet nieuw is. Reeds in het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam uit 1935 zou de ringweg zijn opgenomen. Het verschil met dat plan zou echter zijn, dat het latere plan een *autoringweg* betreft en tevens een *gesloten* ringweg zal gaan vormen. Het is duidelijk, dat deze mening over het plan-1935 berust op een zeer ruime interpretatie van het woord ringweg.⁴³

Na de tweede wereldoorlog werd de gedachte aan een ringweg in een rijper vorm herboren. Er werd een plan van een ongeveer 34 kilometer lange échte ringweg gelanceerd, die het metterdaad mogelijk zou maken rondjes rond de kernstad te maken zonder gebruik te maken van pontveren en andere complicaties. De nieuwe weg zou voorts met een wijde boog langs Duivendrecht en de zuidkant van de Watergraafsmeer moeten voeren, terwijl ook de Rivierenbuurt, anders dan vroeger, gemedend werd. Deze ringweg zou een driedelige functie krijgen, te weten de rechtstreekse doorvoer van het doorgaande verkeer, de distributie van het Amsterdam binnenkomende verkeer over de verschillende wijken vice versa en tenslotte een verzamel- en verdelingsweg voor het lokale stedelijke vervoer. Deze opsomming is illustratief voor het belang van de ringweg.⁴⁴

Het lijkt geen twijfel, dat een verdere uitbouw van de conceptie van 1926 in het plan van 1935 van grote betekenis zou zijn geweest voor de oplossing van de amsterdamse verkeersproblemen. Daarbij zou zeker een geruislozer en harmonischer aanpassing van de nieuwe elementen aan het bestaande mogelijk zijn geweest. Dat dit niet gebeurde is evident een gevolg van de eenzijdige pre-occupatie van de planontwerpers met de uitbouw naar het westen en deels naar het zuiden, waardoor er een te geringe aandacht overschoot voor een evenwichtige opbouw van de stad als geheel.

De ringspoorbaan

De gedachte aan ringspoorbanen rond Amsterdam stamde uit het jaar 1905, toen staatscommissie-Cluysenaer zowel de aanleg van een ringbaan voor personenvervoer als één voor goederenvervoer aanbeval.⁴⁵

Het was primair een aangelegenheid van het Rijk, dat in 1924 een overeenkomst terzake met Amsterdam sloot. Konden de IJ-tunnel, de ondergrondse spoorweg en de ringweg zich aanvankelijk niet in de volle sympathie van de opstellers van het plan verheugen, anders was dit gesteld met de ringspoorbaan. Die komt op drie verschillende plaatsen in de nota van toelichting ter sprake, soms zelfs in bijna lyrische stijl.

Het is, aldus de Nota van Toelichting, bij verschillende studies gebleken, dat de in aanleg zijnde ringspoorbaan, die in de eerste plaats voor het goederentransport van en naar de Westhavens zal moeten dienen, als aanvulling en uitbreiding van het gehele spoorwegstelsel om Amsterdam een veel grotere betekenis zal kunnen krijgen. Naast de zoëven genoemde functie ten behoeve van het westelijke havengebied zou de ringspoorbaan nog kunnen dienen als goederenbaan tussen het zuiden en oosten van ons land enerzijds en het westen en noorden anderzijds. Voorts zou hij kunnen fungeren als personenbaan voor het intercommunale en stadsverkeer. En de Nota van Toelichting ging verder dat 'indien zij aan deze vier hoofdfuncties behoorlijk kan voldoen zonder belemmering voor een gezonde ontplooiing van het stadsplan, wordt dit moeilijk te hanteren doch onmisbaar element tot een faktor van het allergrootste belang voor de stedenbouwkundige ontwikkeling van het toekomstige Amsterdam'.

Elders heet het weer dat 'met nadruk' nog eens moet worden gewezen op de omstandigheid, dat het mede aan de aanwezigheid van de ringbaan is te danken, dat 'het uitbreidingsplan deze zo typische vorm heeft kunnen verkrijgen, die zoveel schone mogelijkheden voor de toekomstige woon- en werkstad Amsterdam in zich bergt'. En dan volgt tenslotte nog de tirade dat 'deze ringbaan, die tegelijkertijd de scheiding en de binding zal vormen tussen de aaneengesloten stad enerzijds en de buitensteden, de werkgebieden en de grote recreatiegebieden, die langs haar groenen gordel zijn gegroepeerd anderzijds, heeft op de vormgeving van het plan een overheersenden en samenbindenden invloed gehad. Tijdens de bestudering van de verschillende mogelijkheden van uitbreiding en uitwerking van het ontwerp-plan is steeds duidelijker gebleken, dat deze ceintuurbaan een onmisbaar element is, dat ontworpen had moeten worden, indien het niet reeds aanwezig was geweest'.

En op nog een andere plaats wordt de lof der ringspoorweg opnieuw bezongen. Na de ondergrondse stadsspoorweg te hebben afgewezen omdat een enigszins rendabele exploitatie niet mogelijk zou zijn, wordt van de ringspoorweg nogmaals gezegd, dat dit een faktor van grote betekenis in het toekomstige vervoersstelsel zal kunnen zijn, omdat hij alle buitenwijken met de verschillende spoorwegstations, met de werkgebieden, met de recreatiegebieden, met het ontworpen meetingterrein in West en met het tentoonstellingsterrein in Zuid zou kunnen verbinden.

Maar dan blijkt dat bij het door de betrokken diensten gezamenlijk op te maken 'Algemeen Vervoersplan' de functie van de ringspoorweg in het toekomstige stads-snelverkeer nader moest worden bestudeerd, waarbij tevens de Nederlandse Spoor-

wegen moeten worden ingeschakeld. Hieruit blijkt tevens, dat met dit pousseren van de ringspoorbaan als belangrijk element in het stedelijke vervoerssysteem Stadsontwikkeling een wissel op de toekomst had getrokken, waarvan de honorering niet vast stond.⁴⁶

De nadrukkelijkheid, waarmee in de Nota van Toelichting het bestaansrecht van de ringspoorbaan werd bepleit hield misschien verband met de kritiek, welke de raad in een vroeger stadium hierop had geuit. Daarnaar verwees Gulden bij de raadsdebatten. Hij merkte daarbij op dat hij enige tijd daarvoor aan de raad had voorgesteld, nog eens te doen nagaan, of deze ringbaan nu eigenlijk wel noodzakelijk was. Hij vreesde dat bij goedkeuring van het plan in hoofdzaak door de raad men automatisch zou aannemen, dat de raad ook akkoord was gegaan met deze ringbaan-conceptie. En hij verwees naar de kritiek van de heer Hartogh, die indertijd had voorgesteld van het zand der dijk een grote berg te maken.⁴⁷

De wissel werd nog niet gehonoreerd: het dijklichaam der ringspoorbaan ligt er tot op heden doelloos bij, aangevreten door de tand des tijds. Terwijl daarentegen de door Stadsontwikkeling afgewezen of stiefmoederlijk behandelde belangrijke verkeersstructurele elementen als IJ-tunnel, metro en ringweg zijn uitgevoerd of in uitvoering zijn. En ook hier kan men derhalve bezwaarlijk van een vooruitziende blik spreken. Van een structurerende werking van de ringspoorbaan op het plan-1935 kan niet worden gesproken. De spreiding der overige bestemmingen is er vrijwel niet door beïnvloed. Het feit, dat deze 'ring' in het oorspronkelijke plan in het zuid-oosten doorliep tot de spoorbaan naar Amersfoort, was voor de ontwerpers geen aanleiding in het zuid-oosten stoutmoediger hun weg te gaan teneinde de scheefheid van hun plan op te heffen.

Ook in 1958 blijkt de geestdrift voor de ringspoorbaan bij de Amsterdamse stedenbouwers nog niet getaand. In een artikel in 'Der Städtetag' liet men toen weten, dat de ringbaan als één van de belangrijkste elementen van het plan werd beschouwd.⁴⁸ Het waarom ervan was ook toen echter nog niet helemaal duidelijk.

De materie bleef ook hier in beweging. Zo verschenen er in 1962 enkele rapporten over de kosten en de functies van de ringspoorbaan. In een Nota van de Commissie Verkeer en Vervoer worden de mogelijke functies van de ringspoorbaan voor het stedelijke openbare vervoer nagegaan. Die wijken in beginsel niet af van wat daarover in de Nota van Toelichting op het plan-1935 is gezegd. Maar wel wordt gesteld dat de hoofdtak van het stedelijke openbare vervoer ook in de toekomst het verzorgen van het massale vervoer in radiale richting blijft. Pas 'uiteindelijk' zal de ringbaan volgens de verwachting mede een ringfunctie in het stedelijke openbare vervoer krijgen. Voordien zullen langs delen van de baan de radiaallijnen van de stadsspoor kunnen worden getraceerd.

Ook in 1962 zat men derhalve blijkbaar nog niet te springen om de specifieke ringfunctie van de ringspoorbaan. Dat aspect wordt sterker beklemtoond in het overigens in 1962 verschenen rapport betreffende de betekenis van de ringspoor-

baan voor het interlokale personenverkeer van de Economische Subcommissie van de Coördinatiecommissie N.S./Amsterdam.⁴⁹

Al met al lijken de lofzangen in de Nota van Toelichting in het plan-1935 op de ringspoorbaan derhalve nog steeds rijkelijk praematuur.

Hoofdstuk VIII

ASPEKTEN DER DETAILLERING

Algemeen

De jaren rond de eerste wereldoorlog brachten veel nieuwe ideeën op stedenbouwkundig terrein, maar ook veel onzekerheid over de richting welke moest worden ingeslagen. Wethouder Ter Haar, de toenmalige wethouder voor de publieke werken, vertolkte ongetwijfeld de gevoelens van zijn dienst, toen hij in 1924 opmerkte, dat op het gebied van de stadsuitbreiding wel nieuwe geluiden werden gehoord, maar dat die geluiden nog zo vaag waren, dat niemand wist welke richting moest worden ingeslagen. Men verkondigt, aldus Ter Haar, vandaag theorieën, die morgen als niet acceptabel weer worden weggeworpen.¹

De adjunct-direkteur der Publieke Werken Ir. de Graaf wees in 1927 op de groeiende complexiteit en omvang van de stedenbouwkundige taakstelling. Hij memoreerde, dat Hendrick de Keyzer zijn geniale grachtengordel ontwierp met de steun van enkele ondergeschikte ambtenaren, terwijl de bouwer van het nieuwe Amsterdam te maken kreeg met een overstelpende hoeveelheid van factoren. En hij constateerde tevens dat de ideeën, waarmee de moderne stadsontwikkeling deze baaierd van problemen te lijf kon gaan, nog zeer jong waren. Veel was er volgens hem gelanceerd door dilettanten en nog niemand had de tijd gekregen met de daad te bewijzen, dat hij een apostel was op dit gebied. In het desbetreffende schrijven gaf Ir. de Graaf overigens toe dat P.W. op het punt van een moderne aanpak van het stedenbouwkundige werk te kort was geschoten. Hij had daarbij ongetwijfeld het échec van het schema-plan van 1926 op het oog.²

Bij het relaas over de voorgeschiedenis van het plan 1926 bleek, dat gebrek aan ervaring soms ook kan leiden tot een onderschatting van de problematiek. In dit verband moet worden herinnerd aan de openingsrede welke de directeur Publieke Werken bij de eerste zitting van de Commissie voor Groot-Amsterdam in 1921 hield.

Hij drong toen aan op spoed met de werkzaamheden, omdat hij niet wilde, dat zijn Dienst langer dan nodig was onttrokken zou worden *aan andere meer urgente*

zaken.³ Erg belangrijk vond de directeur Publieke Werken de zaak dus niet. En uit het feit, dat hij veertien dagen later reeds een schema-plan op tafel bracht kan men ook moeilijk concluderen, dat de voorbereiding serieus was geweest.⁴

Deze stedenbouw in extreme beweging maakte dat mensen met brede ervaring in het vak schaars waren. Van Eesteren, die in de begintijd hoofd van het stedenbouwkundig ontwerpen was, getuigde bij zijn afscheid, dat men soms met de meest eenvoudige zaken geen ervaring had.⁵ Dat gebrek aan ervaring uitte zich ook in de voorbereiding van het Algemeen Uitbreidingsplan, met name bij de verkavelingsstudies, die de aansluiting van de plannen in onderdelen op het plan in hoofdzaak zouden moeten verzekeren. In een nota uit het jaar 1950 merkte de directeur P.W. in dit verband op, dat het zeer begrijpelijk was, dat de plannen in onderdelen minder woningen bleken te bevatten dan overeenkwam met de dichtheden in het Algemeen Uitbreidingsplan, omdat vijftien of twintig jaar eerder nog vrij weinig ervaring was verkregen met het ontwerpen daarvan. De dichtheden in het Algemeen Uitbreidingsplan, zo ging hij voort, moesten worden bepaald op grond van proefverkavelingen die, hoe zorgvuldig ook ontworpen, geen rekening konden houden met alle omstandigheden waarmede men bij een werkelijk ontwerp werd geconfronteerd. De ideeën over ruimtewerking in de plannen en groenvoorzieningen waren sedertdien aanmerkelijk geëvolueerd.⁶

Uit de commentaren van raadsleden, diensten, bedrijven en andere instanties op het plan in hoofdzaak kon, naar men mag aannemen, wel wat bruikbaar voor de plannen in onderdelen worden afgeleid, maar uiteraard geen voldragen stedenbouwkundige kennis. Zo had de GGD geklaagd over te geringe aandacht voor de zwemsport en het ontbreken van ziekenhuisterreinen in het plan in hoofdzaak.⁷ Ook de directeur van de Was-, Bad-, en Zweminrichtingen beklemtoonde de betekenis van de zwemsport.⁸ De Inspekteur voor de Lichamelijke Opvoeding meende dat de sport- en speelgelegenheden in het ontwerp te veel naar de rand van de stad waren gedrongen en vroeg sportvelden in of nabij de woonwijken. P.W. antwoordde hierop dat de ontworpen situering onvermijdelijk was, maar dat het geen groot bezwaar was te achten dat sportbeoefenaars, die toch zeker jong en krachtig zijn, in een enkel geval een iets langere afstand per fiets zouden moeten afleggen. Overigens was volgens P.W. aan de wens tot het situeren van sportvelden nabij de woonwijken in het plan voldaan.⁹

De directeur der Gemeentewaterleidingen was met een uitvoeriger nota voor de dag gekomen, waarin hij ondermeer opmerkte dat 'de in het algemeen ruime bebouwing die in het plan wordt voorgestaan enige invloed zal uitoefenen op de economie van het bedrijf' als gevolg van het langer worden der distributieleidingen, waardoor de kapitaalslasten per inwoner sterker zouden stijgen. Tevens zou de grotere transportweg ertoe kunnen leiden dat het primaire distributienet zou moeten worden verzaamd of de opvoerhoogte van het water vergroot teneinde aan de periferie voldoende druk te krijgen.¹⁰

Ook de nota van de directeur van het Bouw- en Woningtoezicht richtte zich in de eerste plaats tegen de zeer ruime opzet van het plan die z.i. de economische haalbaarheid ervan in gevaar bracht en de exploitatie der gemeentebedrijven kostbaarder zou maken.¹¹

Het schrijven van de Gemeentelijke Electriciteitswerken bevat onder meer de opmerking, dat het van zeer groot belang zou zijn in de detailleringen zeer grote huizenblokken te vermijden, omdat die naar verhouding hoge kosten voor de laagspanningsdistributie met zich meebrengen. Een totale omtrek van 700 à 800 meter van een blok zou volgens dit commentaar als een maximum moeten worden beschouwd. Tevens werd gesteld, dat de vele leidingen, welke in een straat moeten worden gelegd, het aanleggen van brede voetpaden gewenst maakt.¹²

In het commentaar van de directeur der Gemeentelijke Woningdienst is ten aanzien van de detaillering de opmerking nog van belang, dat het aantal woningen per hectare pas bij het uitwerken der detailplannen moest worden vastgesteld. Tevens zei hij, dat de binnen en buiten de ringbaan voorziene bebouwing tegelijkertijd in exploitatie moest worden gebracht omdat anders de mogelijkheden voor de hoge bouw praematuur uitgeput zouden zijn en die voor de lagere bouw dan aan hun bestemming zouden worden onttrokken.¹³

Gulden en Seegers waren de enige raadsleden die iets meer op de detaillering van de woonwijken ingingen. Gulden verwijst in dit verband naar het plan-Berlage, dat uitvoeriger beschouwingen betreffende de aesthetische en bouwtechnische kanten van de woningbouw bevatte, die ook bij het plan in hoofdzaak niet hadden mogen ontbreken.¹⁴

Seegers wees er onder meer op, dat hoogbouw afstandverkortend werkt en dat meer hoogbouw gewenst is. Spreker onderschreef het zogenaamde sociale argument, waarbij betoogd wordt, dat daarin de gezinnen in hoogbouw te zeer met elkander in aanraking komen, in genen dele. Moeten de gezinnen dan geïsoleerd wonen? zo riep hij uit. Niet alleen ten aanzien van zijn appreciatie van hoogbouw stond Seegers betrekkelijk alleen. Ook zijn aanvaarding van eventuele doorbraken of demping van grachten, als gevolg van een eventuele tunnelbouw, vertolkte niet het algemeen gevoelen.¹⁵

Vermeldenswaard in het betoog van raadslid de Hartog was, dat hij in navolging van architect Oud wees op de noodzakelijkheid van een goede verbinding tussen het Vondelpark en het ontworpen Amsterdamse Bos. Ook wees hij op de wenselijkheid in het nieuwe Bos 'wat accentuering te brengen in het terrein door het maken van hoog en laag, zoals men ook in den Haag gedaan heeft en zoals men voor honderd jaar ook reeds te Drachten heeft gedaan, waardoor men er nog altijd fraaie uitzichten heeft. Hoeveel die waard zijn, weet ieder die wel eens op de brug over het Merwedekanaal gestaan heeft, vanwaar men een onvergetelijk schoon uitzicht heeft op de Zuiderzee en de groene landouwen'.¹⁶

Zoals gezegd gehandicapt door een gebrek aan ervaring moesten de amsterdamse

stedenbouwers de problemen van hun tijd te lijf. Dat betekende, dat men vaak al experimenterend oplossingen moest zoeken. Aanvankelijk werd men daarbij belemmerd door het nauwe financiële keurslijf, waarin men door de crisistijd werd gedrongen: 'Wij stedenbouwers', aldus Prof. Van Eesteren in zijn meer gemelde afscheidsrede, 'waren in die tijd bezeten van open blokken. Dat werd in Landlust en vooral in Bos en Lommer verwezenlijkt. Daarover werd veel strijd geleverd met den Haag. Het was een echte armoetijd, waarin de gehele levensstandaard werd verlaagd. Men moest voor iedere meter méér gevelafstand vechten. En dat terwijl één meter méér gevelafstand 1 cent per week meer huur kostte. Desondanks kregen we later vooral van de kant van jonge architecten nog veel kritiek op dat plan'.¹⁷

Het verlangen naar ontwerpen van open blokken werd vooral ingegeven door het streven naar een betere lucht- en lichttoetreding van woningen en binnenterreinen. Daarnaast kwam als bijkomstig voordeel, dat het groen der binnenterreinen ging meespelen in het stadsbeeld. Maar later gingen blijkens de rede van Van Eesteren overwegingen van strikt esthetische aard eveneens een rol spelen. 'Want al waren er nu wel open blokken gecreëerd met ruimte ertussen', aldus zijn betoog, 'Wij stedenbouwers wilden naar het scheppen van ruimte toe. Daarom ging men in de jaren vóór en na de tweede wereldoorlog over tot de meer systematische studie van detailplannen, eerst voor Slotermeer en later voor Buitenveldert'.¹⁸

Dit streven naar het scheppen van ruimten kon in dit verband slechts betekenen, dat men ruimten wilde creëren, die in esthetisch opzicht een verantwoorde vormgeving kregen dan de voorafgaande periode had geproduceerd. Dat men ook daarbij moest gaan experimenteren bewijst de cocktail van verkavelingsvormen in de tuinsteden, die uit dit streven resulteerde.

Volgens voorgaand betoog van Prof. Van Eesteren ging men ter voorbereiding van de grotere ruimtelijkheid in de plannen in onderdelen derhalve reeds vóór de tweede wereldoorlog over tot de meer systematische studie van de detailplannen voor Slotermeer en Buitenveldert. Van het plan in onderdelen voor Slotermeer verscheen in 1939 een officiële versie. Dat plan werd in 1952 vervangen door een ander, dat o.m. een veel grotere variatie in de vormgeving der stedelijke ruimten vertoont dan zijn voorganger. Daaruit blijkt, dat ook de ideeën in aestetisch opzicht al weer aanmerkelijk verder waren geëvolueerd. Naast andere factoren zal ook de grillige ruimtelijkheid van het nieuwe plan hebben bijgedragen tot vermindering der bebouwbare oppervlakte en daardoor tot verlaging van de woningdichtheden. Dat kan ook worden opgemaakt uit de opmerking dienaangaande van de directeur Publieke Werken uit 1950 betreffende de ruimtewerking in de plannen.¹⁹

Die faktor wordt overigens niet genoemd in de opsomming van oorzaken, welke zouden hebben geleid tot de sterke vermindering der capaciteit der oorspronkelijk geprojecteerde woongebieden, te vinden in de in 1965 verschenen publikatie van Stadsontwikkeling betreffende de grondslagen voor de zuid-oostelijke stads-

uitbreiding. Daar wordt gesproken van gewijzigde inzichten omtrent de woningdichtheid in de uitbreidingen en de gebleken grotere ruimtebehoefte voor openbare en bijzondere gebouwen, voor de industrie, voor recreatieterreinen en voor verkeersdoeleinden. Voorts werd daarin gewezen op de sterke daling van de gemiddelde woningbezetting en de gebleken noodzaak tot omvangrijke sanering en reconstructie van de oudere stadswijken.²⁰

Bij een dergelijke opsomming worden belangrijke en minder belangrijke factoren in één adem genoemd. Daardoor dreigt men te vergeten, dat vooral het volbouwen der in het oorspronkelijke plan geprojecteerde woongebieden in het licht der voortdurende woningnood aanleiding was tot de hernieuwde en grootscheepse uitbreidingen van het stedelijke gebied. En deze uitbreidingen werden des te eerder urgent, omdat veel nieuwe woongebieden van het oude plan veel geringere woningdichtheden kregen dan was geraamd, terwijl sommige daarvan in het geheel geen woningbestemming hadden gekregen. Met deze vermindering van de woningdichtheden ging uiteraard vermindering van het aantal nieuw-gebouwde woningen in de desbetreffende wijken gepaard. In het oorspronkelijke plangebied als geheel resulteerde dat, zoals we zagen, in een vermindering van het totaal aantal nieuwgebouwde woningen van 25.800 ofwel 23% van het geraamde aantal. Indien het verloop der woningbehoefte was geweest als in het plan voorzien, dan zou zich toch de noodzaak hebben voorgedaan tot het omzien naar nieuwe woongebieden. De woningbehoefte bleek achteraf veel groter dan aanvankelijk was voorzien. Daardoor werd de urgentie tot het projekteren van nieuwe woongebieden des te groter. Stadsontwikkeling was, zoals bleek, ten aanzien van de woningdichtheden der nieuwe woongebieden tot gewijzigde inzichten gekomen. Er is overigens moeilijk achter te komen wat die gewijzigde inzichten inhielden, want een goed overzicht daarvan ontbreekt. Toch komt men al speurend tot enig inzicht in de factoren, welke de woningdichtheden hebben beïnvloed. Zo wordt in de voordracht van 18 juli 1952, inhoudende een herziening van het plan in onderdelen voor Amsterdam-Slotermeer, deel A alsmede van het plan in hoofdzaak voor de delen B tot en met J, vermeld dat het uitbreidingsplan Slotermeer uit 1939 wegens gewijzigde omstandigheden geheel moest worden herzien, mede als gevolg van de geringe ophoging.

In het nieuwe plan waren 10.000 nieuwe woningen geprojecteerd tegen 11.000 in het oude, een vermindering derhalve van 1000 woningen. In het nieuwe plan met zijn ophoging boven polderpeil i.p.v. boven boezempeil moest meer gelegenheid zijn tot waterberging. Of daaruit tevens een verminderde capaciteit van het plan met betrekking tot het aantal woningen resulteerde wordt niet vermeld. Wel wordt in de toelichting op het nieuwe plan gezegd, dat de vermindering van het aantal woningen in de eerste plaats een gevolg is van de omstandigheid, dat een grotere oppervlakte terrein beschikbaar moest komen voor openbare en bijzondere gebouwen. Daarbij wordt tevens opgemerkt dat het nieuwe type schoolgebouwen grotere terreinoppervlakten vergde dan voorheen het geval was. Er moesten voorts naast ruimte voor een

telefooncentrale tevens plaatsen voor een viertal bejaardentehuizen worden gereserveerd.

Naast dit vergrote aandeel van de opebare en bijzondere bebouwing in het plan leidde ook een andere aanpak van de eengezinshuizen tot een vermindering van de woningcapaciteit van het plan als geheel. De toelichting vermeldt in dit verband dat rekening moest worden gehouden met een grotere perceelbreedte van de eengezinshuizen. Was deze in het oude plan gesteld op 4.50 meter, in het nieuwe zou dat ongeveer zes meter worden. Deze nieuwe perceelbreedte was volgens de toelichting nodig voor het bouwen van zogenaamde duplexwoningen. Ook deze faktor leidde er toe, dat op eenzelfde terrein minder woningen tot stand zouden kunnen komen, al zou de bouw van deze duplexwoningen tijdelijk een belangrijke verruiming van de huisvestingsmogelijkheden geven.²¹ De toelichting vermeldt tenslotte dat de vermindering van het aantal woningen in het plan door bovengenoemde oorzaken gedeeltelijk kon worden opgevangen door het aandeel van de hoge bebouwing te vergroten 'zonder het tuinstadkarakter te schaden'.

In de toelichting voor Sloterveer wordt nog iets van verantwoording afgelegd over vermindering van het aantal woningen in het desbetreffende plan, vergeleken met het oorspronkelijk geprojecteerde aantal. In de toelichting op de latere plannen ontbreekt een dergelijke verantwoording vrijwel geheel. Zo wordt in de toelichting op het ontwerp-uitbreidingsplan in onderdelen voor de tuinstad Geuzenveld alleen vermeld, dat het plan voorziet in een aanvulling van de woningvoorraad met bijna 5000 woningen. Het werden er zoals we zagen 4669, maar oorspronkelijk was de capaciteit geraamd op 8400 woningen.²² In de toelichting op het voor-ontwerp van het uitbreidingsplan Buitenveldert wordt alleen vermeld, dat het aantal in het zuidelijke deel te stichten woningen 4300 zal bedragen. Een totaal aantal voor het gehele plan wordt niet gegeven.²³ Van Eesteren deelt in een in 1957 verschenen artikel over Buitenveldert mee, dat het totale aantal woningen in deze tuinstad 'naar schatting' 8000 zal bedragen.²⁴ Dat is het dan ook wel zo ongeveer geworden, namelijk 8656 woningen. Maar zoals we zagen zouden er volgens de oorspronkelijk berekening 13.200 woningen moeten zijn gekomen ofwel bijna 35% meer.

Ir. A. de Gier, hoofd van de sektor Stadsontwikkeling, meende voorts in 1966 dat uit de ervaringen met de verkavelingen in de westelijke tuinsteden de volgende conclusies konden worden getrokken:

1. Woongebouwen in vier lagen worden vrij algemeen als een onbevredigende woonvorm ervaren, onder meer door het meestal ontbreken van de kostbare lift.
2. Het bouwen in drie woonlagen (al dan niet met onderhuis) dat als een grote verbetering wordt ervaren ten opzichte van vier woonlagen blijkt uit economische overwegingen in de praktijk dermate moeilijk haalbaar dat 'helaas' in veel gevallen de vierde woonlaag weer moest worden geïntroduceerd.
3. De aanvankelijk moeilijk realiseerbare hogere bouw kreeg door allerlei omstandigheden langzamerhand meer kansen en is thans, zij het vaak nog in vrij povere

vorm, in economisch opzicht een grote concurrent van de lagere etagebouw.

4. Ondanks alle uitspraken die het tegendeel stellen bleek in de gebieden, die voor stedelijke bebouwing zijn aangewezen, een bebouwing met eengezinshuizen bij een redelijke stedenbouwkundige opzet in de praktijk aanzienlijk meer terrein te vragen dan bebouwing met meer woonlagen. Met name de grondkosten vormden daardoor een argument het percentage eengezinshuizen te drukken.
5. Veelvuldig worden de tuinsteden als te 'open' en te weinig stedelijk ervaren.
6. Waarschijnlijk door een te gering aantal inwoners in de voorzieningsgebieden komen vele essentieel bij grote-stadswijken behorende voorzieningen niet of zeer moeilijk van de grond.²⁵

Of aan het betoog een cijfermatige analyse ten grondslag ligt blijkt uit het artikel van ir. de Gier niet. Zo op het eerste gezicht schijnen in zijn betoog speculatieve met plausibele uitspraken te zijn gemengd. Stadsontwikkeling had in genoemd jaar in ieder geval reeds een ruime ervaring opgedaan met het ontwerpen van eengezins-huizen in de tuinsteden, zodat men daarop vermoedelijk wel kan afgaan. En juist in dit opzicht bleken de oorspronkelijke proefverkavelingen te hebben gefaald. Want ondanks alle beweringen van het tegendeel, aldus ir. de Gier, bleken de eengezins-huizen 'aanzienlijk' meer grond te vragen bij een redelijke stedenbouwkundige opzet dan was voorzien. Dat werkte uiteraard zowel in het terreinbeslag als in de grondkosten per woning uit. De gestegen grondkosten per woning werden deels afgewenteld op de hogere bouw middels onderbrenging in de canon. Dit kan worden afgeleid uit een opmerking van Prof. van Eesteren uit 1953.²⁶ Daarbij zei hij, dat het verschil in verkavelingssystemen van grotere invloed is op de grondkosten per woning. Woonhoven leidden bijvoorbeeld tot geheel andere oplossingen dan strokenbouw. En ook het verschil in bouwhoogte leidde tot moeilijkheden bij de kostenverdeling, zo ging hij verder. Door de kosten van het gemeenschappelijke groen rechtstreeks te brengen ten laste van de aangrenzende woningen wordt de laagbouw zwaar belast. Brengt men daartegen de onderhoudskosten in de canon dan kan men deze post over een veel groter gebied redelijk verdelen.

Dit afwentelen van lasten voor het laagbouwgebied over een groter geheel kon echter niet voorkomen dat door de hoge grondkosten per woning allerwege het percentage eengezinshuizen werd gedrukt. Uit het betoog van ir. de Gier werd niet duidelijk of ondanks dit verlagen van de percentages eengezinshuizen in de diverse plannen in onderdelen de totale oppervlakte grond, in beslag genomen door eengezinshuizen, tengevolge van het meerdere ruimtebeslag per woning nu eigenlijk gelijk, groter of kleiner is geworden dan oorspronkelijk gepland.

In ieder geval blijkt uit zijn betoog, dat de sociaal wenselijker bouw in drie etages bij de middenhoge bouw veelvuldig moest plaats maken voor bouw in vier etages, met zijn grotere stijg-hoogte, omdat de drie-etagebouw 'economisch' niet haalbaar was. Wel beschouwd was de grotere ruimtelijkheid, die men in en om de eengezins-huizen had gecreeërd en die men deels via de canon financieel liet drukken op de

etagebouw er mede de oorzaak van, dat de drie-etagebouw in financieel opzicht niet mogelijk was. Zo werd kennelijk het betere voor een kleine groep de vijand van het goede voor een veel grotere. Uit de opmerkingen van ir. de Gier over de invloed van de geringe bebouwingsdichtheden op het voorzieningenpakket in de tuinsteden blijkt tenslotte, dat het streven naar ruimtelijkheid zowel tot klachten over te grote openheid als over een te geringe voorzieningenniveau kan leiden.

In het voorgaande kwamen reeds die gebieden ter sprake, waar de woningdichtheid sterk of tot nul gereduceerd werd, omdat de woonbestemming goeddeels of geheel verviel. Daartoe behoorden onder meer Overtoomse Veld/Westlandgracht in West en de Wijk Zuideramstel-kanaal in Zuid. In de toelichting bij het voorontwerp Overtoomse Veld staat in dit verband, dat deze wijk door de centrale ligging tussen de oude stad en de uitbreidingsgebieden ten westen van de ringspoorbaan zich bijzonder goed leende voor de vestiging van instellingen, waarvan het belang verder strekt dan tot de wijk zelf.²⁷ Daarom werd achteraf een belangrijk deel van de gronden bestemd voor bijzondere bebouwing, die zowel ten dienste van de bestaande stad als ten behoeve van de nieuwe stadsdelen zou moeten functioneren. Daardoor moest derhalve aan een belangrijk deel van het in het oude plan geprojecteerde woongebied een andere bestemming worden gegeven. En in de nota van toelichting op het uitbreidingsplan Zuideramstel-kanaal heet het, dat dit gebied geheel van bestemming was veranderd en in plaats van de oorspronkelijke woonbestemming werd dit gebied gereserveerd voor gebouwen en inrichtingen van bijzondere aard, als gevolg van de vele aanvragen welke in dit verband speciaal voor dit zuidelijk stadsdeel tot het gemeentebestuur werden gericht. Door deze en andere oorzaken daalde het aantal woningen hier zoals wij zagen van 3700 tot 700.²⁸

Een bijzondere geval vormt nog de in het oorspronkelijke plan geprojecteerde uitbreiding van Nieuwendam-Zuid, die reeds op grond van een onderhandse toezegging aan Ketjen, wegens de van die kant ingebrachte bezwaren nog vóór de goedkeuring van het plan door de Gemeenteraad werd afgeschreven als woonwijk.²⁹

In het voorgaande wordt de invloed van het groter aandeel der openbare en bijzondere bebouwing op de verlaging van de woningdichtheden en die der eengezinshuizen in dit verband als faktor genoemd. Ook andere mogelijke invloeden zoals de noodzaak tot grotere waterberging als gevolg van bouwen op verhoogd polderpeil en van het streven naar grotere 'ruimtelijkheid' kwamen ter sprake.

Teneinde het beeld van de invloed van al deze factoren gezamenlijk op het aandeel der woonbebouwing in het terreingebruik iets te verduidelijken, geeft onderstaande staat de aan de bouwblokken toevallende percentages in de verschillende tuinsteden, onderverdeeld in woonblokken, openbare en bijzondere bebouwing en bebouwing voor handel en nijverheid. Daarnaast zijn de overeenkomstige percentages voor een gedeelte van Slotermeer berekend, het zogenaamde deel B, zowel voor het vooroorlogse als naoorlogse plan.

Bouwblokken in % van de gehele wijk of van het gehele gebied

	Woon- blokken	Bijzondere en openbare beb.	Handel en Nijverheid	Totaal
Slotermeer B '39	14.3	6.2 ¹	1.8 ¹	22.3
Slotermeer B '68	13.5	11.2 ¹	0.8 ¹	25.5
Slotermeer geheel	12.3	9.3 ²	1.1 ²	22.7
Geuzenveld	11.9	6.7 ²	0.6 ²	19.2
Slotervaart	12.7	5.2	1.5	19.4
Overtoomse Veld	9.6	13.2	1.0	23.8
Osdorp	10.1	4.5	0.7	15.3
Buitenveldert	11.2	4.3	0.7	16.2

¹ Inclusief groen en wegen

² Inclusief groen

Voorgaande staat biedt geen duidelijk beeld van het aandeel der bouwblokken, omdat bij de bijzondere en openbare bebouwing alsook die voor handel en nijverheid hier en daar nog groen en wegen zijn opgenomen. Voor tuinstad Slotermeer is daarom voor beide categorieën tezamen het aandeel van bouwblokken, groen en wegen afzonderlijk berekend voor het niet uitgevoerde plan uit het jaar 1939 en voor het wel uitgevoerde plan uit 1952. Daarbij kwam het volgende beeld uit de bus:

Openbare en bijzondere bebouwing en bebouwing voor handel en nijverheid in tuinstad Slotermeer volgens het plan 1939 en de toestand na uitvoering:

	Plan 1939		Plan uitgevoerd	
	ha	%	ha	%
Oppervlakte bouwterrein b.b.	11.26.90	51.6	17.11.70	49.2
Oppervlakte bijb.openbaar groen	3.39.16	15.5	7.19.80	20.6
Oppervlakte bijbehorende wegen	7.17.44	32.9	10.52.30	30.2
Totaal	21.83.50	100.—	34.83.80	100.—

Ongeveer de helft van de voor dit soort bebouwing bestemde terreinen werd dus in beslag genomen door groen en wegen. Vergeleken met de vooroorlogse cijfers nam vooral het groen toe ten koste van bouwblokken en wegen. Het naoorlogse percentage voor groen bij alle soorten bijzondere bebouwing is ruim 20% en voor wegen ruim 30%.

Neemt men aan, dat er bij de andere tuinsteden overeenkomstige percentages zullen gelden dan kan men de in het voorgaande gegeven percentages voor alle soorten bijzondere bebouwing, inclusief die voor handel en nijverheid, opsplitsen in bouw-

blokken, groen en wegen. Daarbij komen dan zoals te verwachten viel voor sommige tuinsteden aanmerkelijk lagere percentages voor de eigenlijke bouwblokken te voorschijn:

Percentuele verdeling van de tuinsteden naar woonblokken etc.

Tuinstad	Woonbl.	Bijz. beb.	Totaal bouwbl.	Open rmt	Wegen	Totaal	ha
Slotermeer B'39	14.3	4	18.3	53.1	28.6	100.—	31.5
Slotermeer B'68	13.5	6	19.5	48.4	32.1	100.—	31.4
Slotermeer geheel	12.3	6.2	18.5	47.9	33.6	100.—	246.43
Geuzenveld	11.9	4.4	16.3	53.9	29.8	100.—	118.67
Slotervaart	12.7	6.7	19.4	47.6	33.—	100.—	137.68
Overtoomse Veld	9.6	8.8	18.4	45.5	36.1	100.—	62.74
Osdorp	10.1	5.2	15.3	49.9	34.8	100.—	293.19
Buitenveldert	11.2	5.—	16.2	51.6	32.2	100.—	275.85

Als men aanneemt, dat de cijfers voor Slotermeer B'39 representatief zijn voor de vooroorlogse opvattingen en voor de proefverkavelingen uit die tijd, dan zou men kunnen concluderen dat het percentuele aandeel der woonblokken in het geheel hier en daar vrij sterk is gedaald en dat de bouwblokken voor bijzondere bebouwing inclusief handel en verkeer zijn gestegen. In het Overtoomse Veld nadert het percentage bouwblokken voor bijzondere bebouwing dat der woonblokken. Hierbij moet worden aangetekend, dat de percentages voor handel en nijverheid in het algemeen erg klein zijn.

Het gezamenlijke percentage voor woonblokken en overige bouwblokken ligt voor Geuzenveld, Osdorp en Buitenveldert lager dan in de andere genoemde woongebieden. Men mag aannemen dat aldaar het streven naar 'ruimtelijkheid' meer succes boekte dan elders. Dit streven resulteerde zo op het oog vooral in een toename van het wegenareaal althans vergeleken met Slotermeer, deel B'39. Daarentegen lagen de open ruimten blijkens hun percentages na de oorlog wat slechter in de markt. Daarbij moet worden bedacht, dat een toenemend deel van het groen tot stoppering van de wegen diende en tevens dat van beide categorieën een deel niet voor openbaar gebruik zal zijn bestemd, omdat het hoorde bij de bijzondere bebouwing en bebouwing voor nijverheid en handel.

Bij het beschouwen van bovenstaande cijfers moet tevens worden bedacht, dat buiten de eigenlijke woongebieden steeds grotere oppervlakten niet tot de woonwijk behorende bijzondere bebouwing uitbreiding aan het stedelijke gebied gaven. De volgende tabel geeft hierin een zeker inzicht.

Tot de wijken en niet tot de wijk behorende oppervlakten in de tuinsteden

Tuinstad	Tot de wijk behorend (in ha)	Niet tot de wijk behorend	Totaal
Slotermeer	246.43	3.30	249.73
Geuzenveld	118.67	—	118.67
Slotervaart	137.68	18.18	155.86
Overtoomse Veld	62.74	16.49	79.23
Osdorp	293.19	64.01	357.20
Buitenveldert	275.85	181.95	457.80

Zoals men ziet omvatten de niet tot de wijk behorende gebieden in sommige gevallen zeer grote oppervlakten.

Uit de cijfers blijkt dat de capaciteitsvermindering in de woongebieden van het Algemeen Uitbreidingsplan hier en daar zeker een gevolg is van de grote vraag naar terreinen voor bijzondere bebouwing aldaar. De niet tot de wijk behorende bijzondere bebouwing legt echter in sommige gevallen bij de uitbreiding van het stedelijke gebied een veel groter gewicht in de schaal blijkens voorgaande staat.

Daar waar de percentuele afname van het aandeel der woonblokken vergezeld ging van een uitbreiding van het totale oppervlak in absolute zin van de wijken, trad geheel of gedeeltelijk compensatie op voor het verhoudingsgewijs geringere aandeel der woonblokken in het totaal. Dat was het geval in Slotermeer, Osdorp en Buitenveldert. Daardoor kon in die wijken het oorspronkelijk geplande woningaantal bij benadering worden gerealiseerd of was althans de afname van het aantal woningen minder groot.

Indien het wijkareaal in absolute zin bij benadering gelijk bleef, ging een krappere bemeten areaal woonblokken tevens gepaard met een additionele vermindering van hun capaciteit o.m. uit hoofde van het ruimer optrekken van eengezinshuizen. Hoger bouwen bood hier onvoldoende soulaas. Daarom lagen in alle andere tuinsteden de gerealiseerde aantallen nieuwe woningen ver beneden de geplande.

Het voorgaande geeft helaas nog geen uitsluitsel over de vraag naar de toerekening der met woonblokken bezette terreinen aan de verschillende bouwhoogten en woningtypen. Wél blijkt eruit, dat uit de ervaringen met de tuinsteden in het recente verleden meer lering valt te trekken dan in de Gier deed. In zijn beschouwing had bijvoorbeeld het oprukken van categorieën als bijzondere bebouwing en wegen in vergelijking met de vooroorlogse verwachtingen en plannen alsook de invloed daarvan op het door woonblokken ingenomen areaal moeten worden genoemd. Door een verantwoorde cijfermatige analyse in volle omvang zou ook de rol der eengezinshuizen in de plannen in onderdelen duidelijker zijn geworden. Voorzover uit zijn artikel blijkt bleef het inzicht, dat Stadsontwikkeling uit zijn ervaringen in de tuinsteden opdeed, slechts van incidentele en fragmentarische aard.

Hoofdstuk IX

BRANCHEVERVAGING

Bij het maken van het plan in hoofdzaak liet men zich, zoals wij zagen, niet leiden door stedenbouwkundig verantwoorde alternatieven maar door 'stedenbouwkundig door niets gemotiveerde gemeentegrenzen'. Men wilde de gemeentebesturen van de aanliggende gemeenten niet tegen zich in het harnas jagen door hun gebied in het plan in hoofdzaak te betrekken. Gezien de ervaringen met het industrieterrein nabij Duivendrecht is het echter zeer de vraag, of men met name in overleg met Diemen en Ouder-Amstel een dergelijk resultaat niet ook voor de woningbouw had kunnen bereiken. Maar de voornaamste achterliggende reden was blijkbaar toch wel te voorkomen, dat bij de regering, die onwillig leek annexaties toe te staan, de stemming t.a.v. te lanceren plan ongunstig zou worden beïnvloed door het projekereren van woongebieden op het territoire van andere gemeenten. Overigens kan de zorg voor het zuid-oosten geen grote betekenis hebben gehad in de gedachtengang van Stadsontwikkeling, want men kon immers de gehele amsterdamse bevolking in zijn meest waarschijnlijke omvang voor het jaar 2000 binnen eigen grenzen onderbrengen volgens de berekeningen. Mede daardoor kon men de potentiële mogelijkheden van Amsterdam-Noord diskwalificeren als een stedenbouwkundige fout.

In plaats van een samenwerkings- of annexatiebeleid te gaan voeren op basis van een stedenbouwkundig verantwoord plan lanceerde men eerst een stedenbouwkundig kreupel ontwerp in 1935 en ging men zich vervolgens kort daarna te buiten aan grootscheepse annexatie-adviezen, die aan het ridicule grensden. Het eerste daarvan dateert van 1941. Dit rapport was in feite uitvloeisel van een studie, waartoe de wethouder van de Publieke Werken de Miranda reeds in 1933 aan de directeur Publieke Werken opdracht had verleend. Daarbij was gesteld dat Diemen, Nieuwer-Amstel en het tussengelegen gebied van Ouder-Amstel bij Amsterdam zou moeten worden gevoegd. Tussentijds kwam de zaak nog in de aandacht door een voorstel van de sociaal-democratische raadsleden de Miranda, Polak, Gulden en Woudenberg uit 1934 tot annexatie van Diemen en delen van Nieuwer- en Ouder-Amstel. Dit voorstel was allereerst gegrond op stedenbouwkundige overwegingen, terwijl daar-

naast financieel-economische motieven met betrekking tot het forensenprobleem een rol speelden.¹

In oktober 1935 werd opnieuw opdracht gegeven tot een studie van dit probleem der grenswijzigingen. De directeur der Publieke Werken reageerde evenals in 1933 hierop in eerste aanleg met de opmerking, dat eerst moest worden gewacht, totdat het Algemeen Uitbreidingsplan rechtskracht had verkregen, alvorens men voorstellen tot grenswijzigingen zou kunnen indienen.² Daarbij werd over het hoofd gezien, dat het onveranderd handhaven van het plan 1935 in feite argumenten gaf tegen het realiseren van gebiedsuitbreiding binnen afzienbare tijd.

Zelfs daar waar gebiedsuitbreiding Amsterdam bijna in de schoot werd geworpen hield de directeur P.W. voet bij stuk in dit opzicht. In 1938 werd van de zijde van het gemeentebestuur van Nieuwer-Amstel de vraag gesteld of dat gedeelte van het Amsterdamse Bos, dat op het grondgebied van Nieuwer-Amstel was gelegen, niet beter bij Amsterdam kon worden gevoegd. Het advies van de directeur P.W. van 10 februari 1939 luidde, dat op het aanbod van Nieuwer-Amstel niet diende te worden ingegaan, omdat het vraagstuk der grensverruiming veel breder was.³ Hij verzocht in dit verband een opdracht van het gemeentebestuur, een algemeen plan tot grensverruiming op te stellen, dat na goedkeuring van het Algemeen Uitbreidingsplan zou kunnen worden ingediend. Die opdracht werd op 8 maart 1939 gegeven en leidde tot het rapport van 2 juli 1941.

In de officiële samenvatting van het rapport van 1941 wordt gezegd, dat het toe te voegen gebied zich in beginsel zo ver zal moeten uitstrekken als de 'samenhang der belangen reikt, die van ieder belang der randgemeenten mede een belang van Amsterdam en dus een belang van de gehele agglomeratie maakt'. Onder belang moest in dit verband worden verstaan, naast de wenselijkheid dat iets gebeurde ook de noodzakelijkheid, dat iets voorkomen zou kunnen worden. De passages uit de voornoemde samenvatting over de randgemeenten in het zuidoosten en zuiden volgen hier letterlijk. 'De bebouwing van Diemen', aldus het rapport, 'draagt geheel het karakter van een woekering aan de stadsrand. Naar een meer geconcentreerde uitbreiding ten noorden van de Hartveldse brug wordt gestreefd. Van landschappelijk grote betekenis is de strook langs het IJsselmeer; verder zijn de oevers van het Rijnkanaal en van de Diemen van betekenis. In 1920 was de regering van mening, dat de tijd voor opheffing van Diemen eerst zou komen als de voorgenomen regeling ten aanzien van de ringspoorbaan zou vaststaan. Aan deze voorwaarde is inmiddels voldaan. In de gemeente Ouder-Amstel is Duivendrecht een voorbeeld van parasitaire randbebouwing. De belangen van Amsterdam in deze omgeving zijn in het bijzonder betrokken bij het ontworpen industrieterrein, terwijl verder de golflijns en het behoud van de oostelijke Amsteloevers van betekenis zijn. *Te verwachten is, dat op den duur een omvangrijke bouw van arbeiderswoningen in Diemen en Ouder-Amstel zal plaatsvinden, naarmate het industrieterrein Duivendrecht in exploitatie komt. Alleen door dit gebied tijdig bij Amsterdam te voegen*

kunnen grote stedenbouwkundige fouten vermeden worden. Dit geldt ook voor het dorp Ouderkerk. Heeft het dorp meer dan de overige nederzettingen bij Amsterdam een eigen karakter bewaard, de eigen werkgelegenheid is onvoldoende. Door de provinciale ringweg zal de aantrekkelijkheid voor forensen groter worden. Zou Ouderkerk buiten de nieuwe grens blijven, dan zou moeten worden gevreesd voor een nieuwe parasitaire nederzetting'.

Wat Nieuwer-Amstel betreft heet het, dat 'uit politieel en administratief-gerechtigd oogpunt een veel bevredigender toestand zou worden verkregen als het bos bij Amsterdam wordt gevoegd. Om in Nieuwer-Amstel tot een doelmatiger vormgeving te komen is het nodig zich rekenschap te geven van het karakter der amstelveense bebouwing als onderdeel van de amsterdamsche agglomeratie. Men moet zich dan de stedenbouwkundige samenhang voor ogen stellen, o.m. de nieuwe wijken, welke ten noorden van de Kalfjeslaan zullen ontstaan, met het bos, met de luchthaven, met de toekomstige rijksweg naar Rotterdam, met Ouderkerk en met het landschapsschoon der Amsteloevers. *De stedenbouwkundige eenheid van de randgemeenten met Amsterdam treedt nergens duidelijker aan de dag dan op het gebied van deze gemeente. Daar thans geheel Nieuwer-Amstel het landelijke karakter verloren heeft, zo staat in de officiële samenvatting, is het ogenblik gekomen om de gemeente in haar geheel aan de stad toe te voegen.*

Was de benadering der nabuurgemeenten in het Algemeen Uitbreidingsplan gekenmerkt door omzichtigheid, in het begin van de Tweede Wereldoorlog liet men derhalve alle reserve dienaangaande varen. In het rapport van 2 juli 1941 stelde de Dienst der Publieke Werken voor Amsterdam uit te breiden met een oppervlakte van 23.590 ha. bewoond door 52.018 inwoners. Daarin vielen geheel of gedeeltelijk Diemen, Ouderamstel, Nieuweramstel, Haarlemmermeer, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Velsen, Oostzaan, Landsmeer en Broek in Waterland. De tactische bescheidenheid maakte zes jaar na het verschijnen van het Algemeen Uitbreidingsplan plaats voor de honger van een veelvraat. Begeerte had hen aangeraakt. Blijkbaar had men thans meer vertrouwen gekregen in de bereidheid der toenmalige regering Amsterdam terwille te zijn.⁴ Uit de opsomming van gemeenten blijkt echter, dat men vooralsnog niet het oog had geslagen op het grondgebied van Weesperkarspel, zodat het bezit van de Bijlmer en omgeving blijkbaar nog geen aktualiteit had.

Na dit rapport verscheen in 1946 ook nog een nota, waarin van amsterdamsche kant werd betoogd, dat ook de monding van het Noordzeekanaal amsterdams gebied zou moeten worden. De inzichten bleven zich wijzigen. In 1947 werd dit gewijzigde standpunt samengevat door Ir. Scheffer, het hoofd van de afdeling Stadsontwikkeling. Daarbij werd gesteld dat Schiphol niet geannexeerd behoefde te worden en dat ten aanzien van het annexeren van Ouderkerk terughouding moet worden betracht. Voor het overige blijkt uit zijn betoog, dat er reeds schetsen zijn gemaakt voor het gebied ten (zuid)oosten van de stad, die bij de provinciale organen bekend zijn.⁵ In een tijdsbestek, waarin van uitvoering van het Algemeen Uitbrei-

dingsplan buiten de reeds goedgekeurde oudere plannen in onderdelen nog geen sprake was en van het al of niet slagen van de onderbrenging op eigen territorium nog niets bekend was, waren de ontwerpers derhalve reeds bezig met het projékteren van woongebieden op het grondgebied van andere gemeenten. Dit feit bewijst dat toen ook door Stadsontwikkeling de stedenbouwkundige potentie van de zuid-oostlob, althans deels, erkend werd. Dat men zich richtte op deze contreien, zonder dat de bevolkingsprognose dit dwingend voorschreef, hield in dat men al of niet vagelijk zag, dat de in de stadsvorm neergelegde stedenbouwkundige structuur autonome eisen stelde en niet kon worden gezien als een optelsom van woningen en andere voorzieningen, zoals in het Algemeen Uitbreidingsplan was gedaan. Of althans dat men moest komen tot een evenwichtiger uitbouw van de stad dan waartoe men in het Algemeen Uitbreidingsplan had besloten.

Dit al te laat gegroeide of gelanceerde inzicht kreeg nieuwe impulsen, toen later duidelijk werd, dat de in het Algemeen Uitbreidingsplan geprojekteerde woongebieden op geen stukken na de woningnood konden lenigen. De zware strijd om de Bijlmermeer moest toen overhaast en niet geschraagd door goed onderbouwde en bijtijds verdedigde inzichten inzake de stedenbouwkundige opzet worden ingezet. Amsterdam won die strijd met grote inzet van krachten, waarbij het argument van de noodzaak van plaatsvervangende woonruimte voor saneringsgevallen een belangrijke rol speelde. Het stedenbouwkundige argument was vervangen door een beroep op het medelijden.

In een schrijven van 6 november 1952 van de directeur P.W. aan de wethouder P.W. wordt overigens opgemerkt, dat de positie van Amsterdam sinds het verschijnen van het zoëven genoemde rapport sterk was gewijzigd, zodat volstaan zou kunnen worden met een minder diepgaand onderzoek en een minder vergaande verlegging van de grenzen dan geëist in vroegere rapporten. Hij baseerde deze mening op de omstandigheid, dat het provinciale bestuur van Noordholland zelf een commissie had ingesteld teneinde na te gaan, in hoeverre de bestaande gemeentelijke indeling geacht kon worden te voldoen aan de eisen van doelmatig overheidsbeheer en maatschappelijk belang. De grenzen van Amsterdam werden dus reeds gezien in het kader van het gehele zuidelijke deel van de provincie. Amsterdam behoefde dus niet te vrezen voor grote weerstand tegen het alleen maar in onderzoek nemen van zijn grenzen en mocht op begrip voor zijn wensen rekenen. Mede doordat vertegenwoordigers van de P.P.D. in de commissie waren opgenomen, die sterk zouden streven naar voorkoming van parasitaire randbebouwing en het bestuur dienaangaande zouden voorlichten, waren de gevaren van een ongeremde ontwikkeling veel minder groot dan vroeger.

Interessant in dit verband was, dat genoemde commissie voor haar werk een aantal uitgangspunten had opgesteld. Als een van de uitgangspunten van de commissie gold de noodzakelijkheid stedelijke gemeenten met landelijk gebied te vergroten, wanneer het algemeen belang en de organische ontwikkeling van de stede-

lijke gemeenten dit eisten. Tevens moest van geval tot geval beoordeeld worden, zo mogelijk naar normen, waarbij de bevolkingstoename, de woningvoorziening en de ontwikkeling van handel, nijverheid en verkeer in aanmerking moest worden genomen.

Als aanvulling hierop formuleerde de directeur P.W. enkele nadere richtlijnen, welke voor het gebied van Amsterdam zouden moeten gelden. De voornaamste daarvan was, dat alle gebieden waarover de organisch tot Amsterdam te rekenen stedelijke bestemmingen zich in de toekomst zouden uitstrekken, binnen de grenzen der gemeente zouden moeten komen te liggen, inclusief recreatieterrainen als sportvelden en volkstuinten. Als bewijs voor de juistheid van deze stelling voert de directeur P.W. aan dat de gemeente Nieuwer-Amstel zelf aan Amsterdam om medewerking had gevraagd bij het onderbrengen van het Amstelveense deel van het Bos binnen de amsterdamse gemeentegrenzen. Hetgeen overigens, zoals gezegd, door de directeur in afwachting van een omvattender regeling, was afgeraden. Als uitgangspunt noemde de directeur P.W. ook nog de eis, dat rond het stedelijk gebied een strook landelijk gebied aan de gemeente Amsterdam zou moeten worden toegevoegd teneinde:

- a. Ongewenste ontwikkeling binnen dit gebied te kunnen tegengaan.
- b. Ongewenste toestanden over de grens te kunnen voorkomen.
- c. Waarborgen te scheppen, dat niet voorziene stedelijke elementen later toch een plaats zouden kunnen krijgen.

In zijn schrijven spreekt de directeur P.W. overigens zijn vertrouwen uit in de wil der hogere autoriteiten stedelijke ontwikkeling in de resterende landelijke omgeving of verdere uitbreiding van de reeds aanwezige parasitaire randbebouwing te weren. Zulks in tegenstelling tot het amsterdamse gevoelen van 1941, zoals dat in het toenmalige annexatievoorstel tot uiting kwam. De directeur P.W. beklemtoont voorts, dat bij Amsterdam niet behoeft te worden gevreesd voor het schrikbeeld van een zich steeds uitbreidende grote stad, aangezien volgens de berekeningen de bevolking zou tenderen naar de 960.000 inwoners, hetgeen zou voeren tot een stad die qua omvang, overzichtelijkheid en onderling contact nog zeker zou kunnen functioneren. En hij voegde hieraan toe, dat ondanks de noodzakelijk gebleken veranderingen het vroeger berekende in het plan onder te brengen aantal inwoners voorlopig was gehandhaafd, zodat het AUP de basis blijft voor het onderbrengen van 'een optimale bevolking binnen de stedelijke agglomeratie'.

De belangrijkste van genoemde wijziging deed zich, aldus genoemd schrijven, in het zuid-oostelijke deel der gemeente voor: 'Tussen de spoorbaan naar Amersfoort en die naar Utrecht is een nieuwe woonwijk ontworpen door een groenstrook gescheiden van een nieuw ontworpen industriecomplex aan de dan voor de doorgaande scheepvaart niet meer nodige tak van het Amsterdam-Rijnkanaal. De Watergraafmeer en de Bijlmermeer begrenzen dit deel van het Algemeen Uitbreidingsplan eveneens, waarbij erop gerekend dient te worden, dat de ontwikkeling van de sportbehoefte

het nodig zal kunnen maken ten zuiden en ten oosten van de gemeente extra sportterreinen onder te brengen.....'. Daarnaast kwamen op de desbetreffende kaart terreinen voor ten noord-westen van de stad voor de uitbreiding der haven- en industrieterreinen en voorts Badhoevedorp, Zwanenburg en Nieuwer-Amstel. Vielen Diemerbrug, Duivendrecht en Nieuwer-Amstel onder de annexatieverlangens van de directeur, de Bijlmermeer behoorde echter nog steeds niet tot de wensen.

Het betrof hier volgens de schrijver een uiterste minimum. Zou men dit niet aanvaarden dan zou waarschijnlijk het alternatief zijn, dat binnen afzienbare tijd uitbreiding zou moeten worden gezocht op plaatsen waar dit niet zou moeten gebeuren, zoals te Badhoevedorp en Zwanenburg, 'welke parasitaire bebouwingen ook in verre toekomst nog stedenbouwkundige fouten zullen blijven'.

De zoëven genoemde provinciale commissie, belast met het adviseren inzake de herindeling van de Noordhollandse gemeenten, wijdde in haar eindverslag ruime aandacht aan de Amsterdamse grenzen. Zij merkte op, dat in het algemene uitbreidingsplan van 1935 de beginselen voor een nieuwe stadsuitleg op een voordien ongekende schaal waren vastgelegd. Het voornaamste beginsel, aldus de commissie, is dat het stadslichaam niet meer concentrisch, maar lobsgewijs zal worden vergroot. In het genoemde plan zou dit beginsel slechts zijn uitgewerkt voor wat de westelijke lob betreft en het begin van de zuidelijke lob. En deze passage wordt besloten met de opmerking, dat men destijds meende daarmee voor lange tijd te kunnen volstaan.

Met deze voorstelling van zaken is de commissie in strijd met de waarheid, want nergens in het AUP wordt de lobsgewijze uitbouw als beginsel uitgesproken, terwijl bovendien de uitbouw van 1935 bedoeld was als een min of meer definitieve afronding en eindvorm. Voorts merkte de commissie op, dat de tussen de gemeentebesturen rond 1930 bestaande verhoudingen en het beloop van de gemeentegrenzen tot deze eenzijdige westelijke uitbouw hadden genoopt. Gebleken is evenwel, dat de verhoudingen tussen Amsterdam en de omliggende gemeenten toentertijd helemaal niet slecht waren en dat de gedachte aan een grootscheepse stedenbouwkundige ontplooiing naar het zuid-oosten pas zeer laat in de hoofden der amsterdamse stedenbouwers opkwam.

De commissie meende op grond van de meer geëvolueerde denkbeelden, welke te harer kennis waren gekomen, als nader uitgangspunt voor haar beschouwingen te moeten kiezen, dat de nieuwe lobsgewijze uitleg van het amsterdamse stadslichaam binnen afzienbare tijd een feit zou worden. Ten aanzien van de zuid-oostelijke lob heet het in het rapport, dat sinds kort – voorjaar 1957 – vast was komen te staan, dat de zuidoostelijke lob op de kortst mogelijke termijn in snel tempo tot stand zou moeten worden gebracht alsook, dat zij een veel grotere omvang zou moeten krijgen dan voordien ter kennis van de commissie was gekomen, namelijk voor 90.000 tot 100.000 zielen. Ofschoon het stedenbouwkundige ontwerp voor de nieuwe lob zijn definitieve vorm nog niet had gevonden, stonden volgens de commissie de hoofd-

lijnen toch al wel voldoende vast om de nieuwe gemeentelijke indeling te kunnen bepalen. Kennisneming van de hoofdlijnen dezer structuur had de commissie doen beseffen, dat haar vroegere inzicht als zou bijna het hele westelijke deel van de toenmalige gemeente Weesperkarspel agrarisch gebied moeten blijven en bij Ouder-Amstel moeten worden gevoegd, verouderd was, omdat het stedelijk gebied zou moeten worden.

De commissie oordeelde voorts, dat de omliggende gemeenten niet in staat zouden zijn dit gebied, dat als kern van de zuid-oostlob zou moeten fungeren, tot ontwikkeling te brengen, zodat het aan Amsterdam zou moeten worden toegewezen. Daaraan zouden moeten worden toegevoegd het grootste gedeelte van de Venserpolder, alsmede Duivendrecht en Diemen. Een nieuwe zelfstandige gemeente in de zuid-oost-lob zou naar het oordeel der commissie niet snel genoeg tot een organisch geheel kunnen groeien, zich niet tijdig de middelen en de apparatuur kunnen aanmeten en zich ook mentaal niet voldoende op zijn zware taak kunnen voorbereiden. Zij zou, kortom, niet in staat zijn de op handen zijnde uitleg in deze hoek op te vangen. Derhalve zou het vormen ervan op dit ogenblik naar het oordeel der Commissie een ernstige misgreep betekenen.⁶

In het voorgaande bleek de commissie roomser dan de paus, in die zin dat zij het sterker nog dan de amsterdamse stedenbouwers zelf doet voorkomen, alsof de latere 'lobsgewijze' ontwikkeling zou hebben behoord tot de oorspronkelijke intenties van het plan in hoofdzaak. Voorts werd duidelijk, dat de provinciale organen kennelijk ook hier geen zelfstandige stedenbouwkundige inbreng hadden, maar zonder meer het in hoofdzaak te Amsterdam uitgedokterde plan voor de zuid-oostelijke uitleg als richtsnoer voor hun adviezen namen. En tenslotte dat de commissie met betrekking tot het westelijke deel van Weesperkarspel zonder bezwaar een reuzensprong maakt van agrarische bestemming naar stedelijk gebied, hetgeen doet twifelen aan de gedocumenteerdheid van haar in 1951 gelanceerde gedachten.

Wat de annexatie-adviezen van de Dienst der Publieke Werken in het verleden betreft kan worden opgemerkt, dat daarbij eveneens de snelle wisseling van ideeën opvallend is, evenals het late tijdstip, waarop men oog kreeg voor de stedenbouwkundige potenties van het zuid-oosten. In de gedragslijn van de Dienst P.W. moet echter, zoals bleek, een faktor wordt ingecalculeerd, die bij de provinciale commissie ontbrak. Bij de Dienst P.W. speelt voortdurend de wens mee 'tactisch' te zijn, ofwel zijn territoriale verlangens niet te laten blijken alvorens de goedkeuring van het plan in hoofdzaak in de wacht was gesleept. Daarmee werd een moreel onwaarschijnlijk element in de gang van zaken geïntroduceerd. Deze gedragslijn werd gecontinueerd in de poging het heden voor te stellen als een extrapolatie van het verleden wat de stedenbouwkundige kant van de zaak betreft. Men ging het voorstellen alsof in het ruimtelijk wrakke plan van het verleden alle latere ontwikkelingen waren voorzien. Daarbij werd het grote onderscheid tussen het oorspronkelijke plan en de latere conceptie verdoezeld, alsook het feit dat de dienst P.W.

aanvankelijk kennelijk geen enkele gedachte aan een lobsgewijze uitstraling had gekoesterd. Haar oude stedenbouwkundige conceptie was bedoeld als een min of meer afgeronde stedenbouwkundige eindvorm. De nieuwe visie had daar vrijwel niets mee te maken. De overgang van de één op de andere betekende een evolutie van ideeën, die door P.W. slechts zeer moeizaam werd volbracht. Daarbij moet worden aangenomen, dat de oorspronkelijke conceptie een sta-in-de-weg was voor een verantwoorde uitbouw van de nieuwe visie, doordat een evenwichtige spreiding der stedenbouwkundige elementen niet goed meer mogelijk was.

P.W. kon haar 'tactisch' spel met het verbergen van haar territoriale verlangens in het zuid-oosten in den beginne des te gemakkelijker spelen, omdat zij ze blijkbaar aldaar in bescheiden mate koesterde. In dit verband zijn ook de verkopen van Amsterdams gemeentelijk grondbezit in Diemen, waarop Bruinsma doelde, illustratief. Men zag er in dat stadium geen empooli voor. Hoewel men van het amsterdamse grondbezit in de gemeente Ouder-Amstel bij de realisering van het industrieterrein aldaar wél profijt dacht te kunnen trekken.

Toen echter de territoriale begeerte in 1941 losbarstte, lag er geen duidelijk gestructureerd stedenbouwkundig plan voor het stedelijke gebied in engere zin aan ten grondslag, maar een verlangen in alle opzichten het zuiden van Noordholland ruimtelijk te beheersen, mede in de veronderstelling dat de provinciale organen in hun taak te kort schoten.

De tactiek van P.W. deed nog één keer opgeld, toen Amsterdam het aanbod van de gemeente Amstelveen tot overname van het zuidelijke deel van het Amsterdamse Bos weigerde. Het advies van P.W. luidde toen dat gewacht moest worden, tot deze zaken in veel breder verband bekeken zouden kunnen worden.

De vertragingstactiek van P.W. terzake annexatievraagstukken had alleen 'succes' doordat Burgemeester en Wethouders toelieten, dat P.W. zich niet bij haar stedenbouwkundige leest hield. In plaats van gezonde stedenbouwkundige plannen en alternatieven te eisen en de consequenties daarvan op bestuurlijk vlak zelf uit te werken, stonden zij in dit opzicht een rol-vermenging ofwel branchevervaging toe, die fataal moest werken. De belanghebbende bij de oorspronkelijke conceptie blokkeerde de ontwikkeling tot haar geesteskind bestuurlijk in veilige haven was. De geboortefouten van de boreling, die in de Raad en elders veelvuldig waren aangewezen, waren voor B. en W. geen aanleiding hun vertrouwen in P.W. op te zeggen. Zij behielden hun geloof in de deskundigheid der deskundigen.

Hoofdstuk X

POGING TOT WEGING

Het ongeplande resultaat

Hiermee is het overzicht van de ideeënproductie ten behoeve van het plan in hoofdzaak 1935 en de latere wijzigingen bij benadering voltooid. Daarmee is de tijd gekomen een poging tot weging te wagen van de inbreng der diverse groepen tijdens de planvoorbereiding.

De in het oorspronkelijke plan neergelegde denkbeelden waren zonder enige twijfel vrijwel geheel van afdeling Stadsontwikkeling afkomstig, waarbij het bredere kader van de dienst der Publieke Werken misschien nog deels modiïerend is opgetreden. Slechts op een enkel punt werd het plan gewijzigd na oplevering door Stadsontwikkeling alvorens te worden goedgekeurd. Nóch het college van B. en W., noch de commissie van bijstand, noch de gemeenteraad, noch de bezwaarschriften, noch de provinciale instanties, noch de Kroon leverden een essentiële bijdrage aan de inhoud van het plan, zoals dat uit de goedkeuringsprocedure in 1939 resulteerde. Een poging tot weging van de inhoud van het plan is derhalve tegelijkertijd het geven van een oordeel over de ideeënproductie van Stadsontwikkeling tijdens de planvoorbereiding. Hieronder volgt een overzicht van de voornaamste punten waarop de planvoorbereiding faalde.

De bevolkingsprognose

Zoals bleek hield men ondanks de ingenieuze opzet van de bevolkingsprognose geen rekening met de mogelijkheid van het optreden van vertrekoverschotten, die de naoorlogse jaren echter in steeds stijgende mate te zien zouden geven. Daardoor zouden de verwachtingen ten aanzien van de omvang der toekomstige bevolking uit het plan worden gelochenstraft. Inplaats van de voor het jaar 2000 aangenomen bevolking van 960.000 zielen daalde de recente verwachting tot een omvang van 619.000 zielen per 1 jan. 1984.¹

In dit verband kan worden herinnerd aan de discussie tussen ir. P. J. Willekes Macdonald en ir. W. A. de Graaf in 'De Ingenieur' van 16 juni 1933 naar aanleiding van het verschijnen van de studie over de toekomstige bevolkings- aanwas.²

Dat men de kans op het optreden van vertrekoverschotten over het hoofd zag was misschien vergefelijk in een tijd waarin men minder praatte over het einde van de groei, dan men tegenwoordig pleegt te doen. Maar een specifiek deskundige indruk maakt het verwaarlozen van dergelijke vrij voor de hand liggende alternatieve mogelijkheden toch niet. Raadslid Bruinsma, die tijdens de behandeling in de raad attendeerde op de noodzaak het optreden van vertrekoverschotten in te calculeren, bewees dat er ook toen al leken waren, die de reële toekomstkansen beter zagen dan sommige deskundigen, die een te á-prioristische kijk op de ontwikkeling hadden. Hoe deze vooringenomenheid ten aanzien van de toekomst is ontstaan is overigens niet duidelijk. Misschien zat men te veel in de ban van de illustere voorbeelden van Methorst en Wiebols, die eveneens de migratiefactor verwaarloosden bij hun berekeningen inzake de toekomstige bevolking van Nederland.³ Moeilijker te begrijpen wordt het evenwel, dat men nog in het begin van de jaren vijftig aarzelde met het herzien van de optimistische schattingen ten aanzien van de toekomstige bevolking en de oorspronkelijke berekening aanhield als basis voor de ruimtelijke behoeftenramingen. En zoals wij zagen was het ook hier een 'leek', in casu de wethouder van P.W. die een waarschuwing deed horen. De in de wet verankerde noodzaak tot revisie van het plan had bij de deskundige nog geen vruchten gedragen, terwijl de leken de tekenen aan de wand in de vorm van achterblijvende groei en het optreden van vertrekoverschotten reeds hadden gezien.

De woningbehoefte

Men kon genoeg nemen met de geringe reserveruimte in het plan met betrekking tot de woongebieden omdat men kennelijk een heilig geloof had in de bevolkingsprognose en de mede daarop gebaseerde berekening van de woningbehoefte. Uitgaande van een bevolking van rond 960.000 in het jaar 2000 en van een verondersteld verloop van de gemiddelde woningbezetting tot dat jaar, had men de behoefte aan nieuwe woningen berekend op basis van de bevolkingsgroei. Daarbij moesten echter nog worden opgeteld de aantallen woningen, welke het veld moesten ruimen voor cityvorming, sanering of die om andere redenen moesten verdwijnen. Maar aangezien men in de berekeningen van het aantal wegens genoemde oorzaken af te breken woningen volledig faalde, mede omdat men ten tijde van de planvoorbereiding geen zicht had op de latere verkeersdoorbraken en voortgaande verkrotting, bleken de verwachtingen ook in dit opzicht op drijfzand gebouwd. Bovendien bleek de gemiddelde woningbezetting veel lager uit te vallen dan de oorspronkelijke berekeningen aangaven tengevolge van de levensverlenging, het jonger huwen en het aan de markt komen van nieuwe groepen woninggerechtigden. Dat alles had, zoals

we zagen, een onvoorziene groei van de woningbehoefte tot gevolg. Deze onverwacht sterke groei van de woningbehoefte zou het plan in zijn oorspronkelijke vorm reeds uit zijn naden hebben doen barsten. Ook al zou men zich bij het detailleren in de plannen in onderdelen aan de aangegeven dichtheden hebben gehouden.

De behoefte aan 'bijzondere bebouwing'

Er bleek, zoals we zagen, een veel grotere behoefte aan terreinen voor bijzondere bebouwing te bestaan dan waarmee men in de proefverkavelingen en de daarop gebaseerde totaalschattingen van nieuw-geprojekteerde woningen rekening had gehouden. Het betrof hier overigens een ontwikkeling, waarvan het niet duidelijk is of het survey-onderzoek er bijtijds enig licht op had kunnen werpen. In dit opzicht moet men de toenmalige onderzoekers het voordeel van de twijfel gunnen.

Detaileren toen en nu

Betrof het voorgaande facetten van het survey-onderzoek, ook de eigenlijke ontwerpers bleken met hun planvoorbereidend onderzoek geen gelukkige greep te hebben gedaan. De voor de tweede wereldoorlog opgestelde proefverkavelingen voor Slotermeer en Buitenveldert bleken ras niet te voldoen aan de evoluerende inzichten van de ontwerpers en aan de eisen van de praktijk. Zoals bleek evolueerden de inzichten der ontwerpers op vele punten, met name met betrekking tot de groenvoorziening, de wegstructuur, de 'ruimtelijkheid' tussen de bouwblokken, en de maatvoering bij de complexen eengezinshuizen. In feite lichtten de ontwerpers van den beginne af aan de hand met de door hen zelve in de proefverkavelingen gehanteerde normen met betrekking tot de plannen in onderdelen, zodat tijdens het herzien van het plan in onderdelen voor de eerste tuinstad Slotermeer al duidelijk had kunnen worden, dat de geraamde aantallen woningen niet zouden kunnen worden gebouwd en het einde de lasten zou moeten dragen.

De royalere maatvoering welke de ontwerpers in de plannen in onderdelen hanteerden, maakte tezamen met de veel grotere claim welke de bijzondere bebouwing onvoorzien op vele woongebieden legde, dat de oorspronkelijke aldaar geprojecteerde woningaantallen vaak niet konden worden gerealiseerd. Indien de behoefte aan woningen zich inderdaad had ontwikkeld zoals in het oorspronkelijke plan was voorzien, zou de in het plan aanwezige reserve van 1417 woningen reeds veel te klein zijn gebleken. Het verschil tussen het in de eerste tuinstad Slotermeer oorspronkelijk geprojecteerde aantal en het gerealiseerde aantal nieuwe woningen zou reeds meer dan de helft van de voor de gehele stad aangehouden reserve hebben opgeconsumeerd.

Dat er althans een bescheiden reserve in het plan aanwezig was, lijkt meer een gevolg van geluk dan van wijsheid. Want de onderzoekers hadden het voor een bevolking

van 960.000 zielen benodigde aantal woningen berekend, waarna vervolgens de ontwerpers gingen passen en meten of dit aantal in de door hen inmiddels geprojecteerde woongebieden kon worden ondergebracht op basis van de in de proefverkavelingen gehanteerde dichtheden. En zij zagen dat het goed was, met dien verstande dat er nog een luttel aantal hectares ongebruikt bleef, die als reserve werden bestempeld. Meer wantrouwen in de uit de proefverkavelingen resulterende dichtheden zou tot een grotere reserveruimte in de plannen hebben kunnen voeren. Daarbij had de opmerking dienaangaande van Keppler, directeur van de woningdienst, in zijn kommentaar op het ontwerp-plan in hoofdzaak inzake de aldaar in opgenomen indikaties van woningdichtheid, van nut kunnen zijn geweest. Hij zei in dit verband, dat de woningdichtheden niet in het plan in hoofdzaak zouden moeten worden gegeven maar in de plannen in onderdelen.

Raadslid Bruinsma maakte overigens tijdens de raadsdebatten in 1935 een soortgelijke opmerking.⁴ Indien de uit de proefverkavelingen resulterende woningdichtheden waren gehanteerd met zeer ruime marges, zou de later fataal gebleken binding aan het totaalplan geen desastreuze werking hebben gehad. In dat geval zou men een veel ruimere reserve onder meer aan woongebieden hebben mogen verwachten. Maar in dat geval had men óf woongebieden in Noord moeten projekteren óf over de gemeentegrenzen heen begerige blikken naar het zuidoosten moeten slaan. En zoals gepoogd werd aannemelijk te maken, verzetten zich daartegen zowel overwegingen van prestige als van 'taktische' aard. Van prestige, omdat men waarschijnlijk zijn gelijk wilde bewijzen in het geval van het plan 1926, waarbij P.W. bakzeil had moeten halen. Van taktische aard, omdat men zijn eventuele begeerte, hangende de goedkeuring van het plan, niet wilde tonen aan de nabuurgemeenten, waarvan men echter tegelijkertijd beweerde dat de samenwerking uitstekend was.

Overigens werd men, zoals bleek, ook niet geplaagd door een overmaat van onrust over het scheefgroeien der stad als geheel. In dit opzicht had men met vrucht te rade kunnen gaan bij het plan 1924 van de Woningdienst, dat indertijd door Keppler als alternatief werd aangeboden. Daarin ontbrak enerzijds de strakke opzet van het plan-in-hoofdzaak-1935, maar viel wel de logischer benutting van de stedenbouwkundige potenties in Noord en in het zuid-oosten op. Gefascineerd door de architectonische mogelijkheden in Amsterdam-West, waar men een krans van tuinsteden rond het centrale element van de herboren Sloterplas had geprojecteerd, liet men het ten aanzien van de ruimtelijke structuur der stad als geheel afweten. Ten aanzien van het gevaar van scheeftrekken der stedelijke structuur kon men slechts een soort drogredenaties produceren, met suggesties voor maatregelen die aan de a-symmetrie der bebouwingsmassa's niets zouden veranderen.

Defekten der stadsvorm

De jacht op nieuwe terreinen voor o.a. de woningbouw, welke in het begin van de

vijftiger jaren werd geopend, leidde eerst tot eerherstel van het voorheen versmadede gebied benoorden het IJ en vervolgens tot de strijd om de Bijlmermeer en annexen. Het tracé van het kanaal om de noord kon plotsklaps wél noordelijker worden geprojecteerd op grond van veranderde inzichten op scheepvaartkundig gebied, waarbij een lateraal kanaal tot de wenselijkheden was gaan behoren. De belangen van het bestaande noord alsook die van de stad als geheel, die beiden om vergroting van het stedelijke gebied in noord vroegen, stonden kennelijk nog steeds op het tweede plan.

Met de gloednieuwe belangstelling voor het zuid-oosten begon allengs ook de conceptie van een lobbenstad voor de stadsstructuur als geheel te dagen. De strijd om de Bijlmermeer en omgeving werd, zoals gezegd, allereerst gevoerd op grond van argumenten ontleend aan de saneringsnoodzaak en de mede daaruit resulterende behoefte aan nieuwe woningen. Pas daarna en daarnaast kwam de gedachte aan de mogelijke betekenis van de nieuwe stadsvorm in zijn totaliteit op. In feite was de oude conceptie van afgerond stedenbouwkundig plan met een zeer zwaar accent op het westen niet te verbouwen tot een evenwichtige lobbenstad. Hoogstens kon men de extreme scheefheid van het oorspronkelijke plan voor een deel rechttrekken.

Dat men ook bij stadsontwikkeling de verdere uitbouw van Noord later en de 'lobbenstad'-conceptie achteraf 'minder amorph' of evenwichtiger vond dan het oorspronkelijk geplande, bleek uit de geciteerde opmerkingen van leidinggevende ontwerpers als mej. ir. Mulder en prof. C. van Eesteren. Ook de directeur P.W., ir. de Graaf, en de Provinciale Commissie voor de Uitbreidingsplannen lieten zich, zo als bleek, in gelijke zin uit. Dat voorts de ontwerpers van het oude plan positief stonden tegenover de latere ontwikkelingen, kan ook blijken uit het streven de lobbenstad voor te stellen als een visie die reeds besloten lag in het oude plan. Dit moet echter worden beschouwd als een niet erg overtuigende poging tot zelfrechtvaardiging achteraf.

Dat het plan in zijn oorspronkelijke opzet niet de bedoeling had als uitgangspunt voor een lobbenstad te dienen, zoals de leidinggevende ontwerpers later suggereerden, maar van een geheel andere visie uitging blijkt uit een veelheid van factoren, waarvan als voornaamste de volgende kunnen worden genoemd:

1. Het oorspronkelijke plan was opgezet als een *afgerond* stedenbouwkundig geheel, waarbij slechts 'bijvoorbeeld' aan tuindorpen in de Venserpolder werd gedacht voor het geval dat de bevolking boven de 960.000 uit zou groeien.

2. De vormgeving van Amsterdam-West in het oorspronkelijke plan was niet die van een 'lob', gericht op de bestaande stad, maar die van een vrij autonoom, in zichzelf besloten geheel, waarbij de relatie met en het belang van de bestaande stad slechts op het tweede plan kwam. Zo is de lengte-as van Osdorp veeleer gericht op de Sloterplas en de overliggende bebouwing dan op een vlotte communicatie met de bestaande stad. Ook de door van Lohuizen reeds gesignaleerde lange verbindingslijnen

van gebieden als Osdorp en Geuzenveld met het stadscentrum duiden niet op een overmaat van zorg voor die relatie. Daaraan kan nog worden toegevoegd, dat de tangentiële ligging van de Sloterplas in het stadsgebied een gewrongen structuur van het lokale en interlokale wegennet ter plaatse tot gevolg heeft gehad, waarbij zowel de bereikbaarheid van Osdorp als de mogelijkheid tot het projékteren van uitvalswegen werd geschaad.

3. De pertinente diskwalificatie van het gebied ten noorden van het IJ als stedenbouwkundige fout door de ontwerpers van het oorspronkelijke plan kan onmogelijk worden beschouwd als een logische aanloop tot de latere grootscheepse uitbouw van dit gebied.

4. Uit niets in het oorspronkelijke plan blijkt, dat men de streek ten zuid-oosten van de toenmalige stad zag als een gebied met grote stedenbouwkundige mogelijkheden, waarvoor men later vermoedelijk ten strijde zou trekken. Slechts Diemen, Duivendrecht en de daartussen gelegen Venserpolder werden genoemd als mogelijkheden voor het opvangen van een eventuele surplus-bevolking na het jaar 2000. Daarmee was slechts een klein deel van de latere zuid-oostlob gemoeid.

5. De eis tot toevoeging van de Bijlmermeer en de Bijlmerpolder duikt pas in de jaren vijftig als laatste in een reeks annexatievoorstellen van amsterdamse kant op.

6. Van een geringe aandacht voor het zuid-oosten ten tijde van de planvoorbereiding kunnen ook de door Bruinsma gewraakte grondverkoop door de gemeente Amsterdam in Diemen getuigenis afleggen.

7. Alle in de Nota van Toelichting aanbevolen maatregelen tot verzachting der nadelen van de 'scheve' stadsvorm gaan uit van het definitieve karakter daarvan.

8. In de structuur van het lokale en interlokale verkeer zoals dat in het oorspronkelijke plan was ontworpen, preludeerde niets op de later door de nieuwe lobbenstad-conceptie noodzakelijk geworden veranderingen.

Een tijds naar alle windstreken uitgebouwd plan zou het voordeel van benutting van alle stedenbouwkundige potenties hebben gekend. Daartoe zouden een gelijkmatige spreiding van de diverse vormen van stedelijk grondgebruik, een door de geografische situatie geconditioneerde differentiatie ervan, ongeveer gelijke bereikbaarheid vanuit de kernstad en een gelijkmatige verdeling van het verkeer derwaarts over de diverse verbindingslijnen hebben behoord. Alle gebieden rond Amsterdam met uitzondering van het latere IJ-meer hadden ook in de dertiger jaren in stedenbouwkundig opzicht ontwikkelingsmogelijkheden voor alle stedelijke bestemmingen.

Daarbij waren er onderling verschillen in kwaliteit te constateren op grond van de geologische en geografische situatie. Maar de geologische en geografische structuur bleek in de latere ontwikkeling nergens een bezwaar voor stedenbouwkundige ontplooiing. En het is niet waarschijnlijk dat de vooruitgang in technologisch opzicht hier van doorslaggevende betekenis is geweest. Hierop betrekking hebbende

bezwaren werden door de planvoorbereiders trouwens indertijd niet of nauwelijks naar voren gebracht. En toch koos men voor een wrakke oplossing op grond van stedenbouwkundig niet relevante argumenten, namelijk het verloop van de gemeentegrenzen. En dat terwijl men blijkens de Nota van Toelichting het plan Berlage bewonderde wegens het stoutmoedig heengrijpen over de gemeentegrenzen.⁵

Hoe merkwaardig de gevolgde argumentatie was, blijkt als men de belangrijke vraag naar de bereikbaarheid van de kernstad bekijkt. Dit punt speelde bij de eventuele uitbreiding naar alle windrichtingen een rol. Ook hier zorgde de geografische situatie voor verschillen. Zo had Noord het voordeel aan de platte kant van de halve maan der amsterdamsse binnenstad te liggen, met korte verbindingslijnen daarheen, maar het nadeel daarvan gescheiden te zijn door het IJ. Ten zuiden van het IJ speelden minder markante verschillen een rol. Maar men kan zeggen dat in beginsel alle gebieden de problematiek kenden van bereikbaarheid van de binnenstad, waarbij de bezuiden het IJ gelegen uitbreidingen te maken zouden krijgen met het doorbreken van het cordon der negentiende eeuwse wijken.

Ondanks deze in beginsel vrij gelijke problematiek voor alle uitbreidingsmogelijkheden koos men ten aanzien van de verschillende windrichtingen voor totaal verschillende oplossingen. Zo dacht men de gevreesde overbelasting van de verbindingslijnen met het westen te kunnen voorkomen door verzelfstandiging van de nieuwe westelijke uitleg, hetgeen in afname van de verkeersfrekwentie met de binnenstad zou kunnen resulteren. Voor Noord zag men zo goed als geheel af van verdere uitbreiding, op grond van de anders te verwachten vermeerdering van het dwarsverkeer over het IJ. De desondanks gevreesde 'scheeftrekking' van het stedelijke leven tengevolge van het overwicht van west dacht men deels te kunnen vangen door het oude stedelijke gebied van Amsterdam-Oost beter met de binnenstad te doen communiceren door het 'kruisingsvrij' maken van de spoorlijn naar Amersfoort en het stedelijke wegennet. Tenslotte liet men uitbreiding naar het zuid-oosten, waar men o.m. te grote afstanden naar de binnenstad vreesde, zo goed als geheel in de mist.

De lobbenstad, die men later verkreeg, was zoals we zagen niet meer dan onbedoeld resultaat van een toevallige gang van zaken, namelijk van de jacht op nieuwe terreinen voor de woningbouw. Naar aannemelijk werd gemaakt beschouwden ook de ontwerpers van het oude plan dit latere bijproduct als een 'evenwichtig' stadslichaam. Deze conceptie van lobbenstad had echter bij tijdige introductie zowel gunstig kunnen inwerken op de stedenbouwkundige structuur van de stad als geheel als op het bijtijds onderbouwen van gerechtvaardigde aanspraken op verlegging der gemeentegrenzen. Met name zou de zogenaamde strijd om de Bijlmer voor Amsterdam veel gunstiger uitgangspunten hebben gekregen. Wat nu overwegend moest worden bereikt met een verwijzing naar de woonellende in de saneringswijken zou dan een sterke steun hebben kunnen ondervinden vanuit een planologische argumentatie. Daarbij zouden vroegtijdig bijpassende verkeerstechnische

elementen als tunnel onder het IJ, metro en ringweg geaktualiseerd zijn en waar nodig als rechtmatige eisen naar voren kunnen zijn geschoven. In plaats daarvan moesten zij nu deels worden doorgedrukt en in kennelijk onrijpe vorm worden gerealiseerd.

Volgens Haggett werden sinds de Griekse oudheid beoefenaren der natuurlijke historie en van de wiskunde gefascineerd door regelmatige zeshoeken.⁶ Ook in de theorie der nederzettingen kregen zij grote aandacht, onder meer in het werk van Christaller over 'Die zentralen Orte in Süddeutschland', dat in 1933 verscheen.⁷ Zij ontleen hun betekenis aan het feit dat zij opdeling en vulling van een gebied mogelijk maken, afgestemd op een minimum aan af te leggen afstanden en aan met grensafbakening verbonden kosten. Met deze fascinerende eigenschappen van regelmatige zeshoeken waren de stedenbouwers van de dertiger jaren in ieder geval nog niet bekend, getuige hun a-symmetrische stadsvorm.

Bij de hoofdelementen van de verkeersstructuur zien we een evolutie in de denkbeelden van S.O., die nauw aansluit op de veranderingen in de stadsvorm. Zo ging de verdere uitleg in Noord gepaard met de verlegging van het geprojecteerde tracé van het Kanaal om de Noord en de bouw van de IJ-tunnel. De herontdekking van de ringwegconceptie viel samen met het ontstaan van de zuid-oostelijke en noordelijke lob. En de gedachte aan het geven van prioriteit aan de zuid-oostlijn van de metro werd mede aangezwengeld door confrontatie met de grote afstanden in de zuid-oost-lob.

Voor de verlegging van het Kanaal om de Noord, de bouw van de IJ-tunnel en de metro-aanleg had de Raad reeds bij de behandeling van het oorspronkelijke plan in 1935 denkbeelden gelanceerd. De evolutie van de gedachten bij S.O. betekende dus in grote lijnen, dat de ontwerpers terecht kwamen bij de indertijd afgewezen denkbeelden van hun kritici. Dat zij er soms een uitwerking aan gaven, die desastreus voor de stad dreigde te worden, zoals bij de koppeling van de metro-tracés aan de sanering, komt niet primair voor rekening van de toenmalige raadsleden of op conto van de conceptie als zodanig.

Waren de ideeën voor de wél gerealiseerde elementen van de hoofdverkeersstructuur goeddeels niet van S.O. afkomstig, enkele door Stadsontwikkeling van harte aanbevolen projecten zoals de ringspoorbaan en het Kanaal om de Noord bleven tot op heden discutabel en ongerealiseerd.

De verkeersstructuur in het oorspronkelijke plan stond overigens van meet af aan onder een slecht gesternte. Zo had, zoals wij zagen, de Gemeentetram reeds in 1933 overwegende bezwaren tegen verschillende onderdelen van het plan, zonder dat men direkt een definitief oordeel kon geven. Ten einde geen vertraging te doen ontstaan in de gang van zaken met het algemene uitbreidingsplan had men zich er echter mee kunnen verenigen deze bezwaren in een speciale commissie te doen behandelen, die de voorbereiding van een in het AUP aangekondigd 'algemeen vervoersplan' ter hand zou nemen. Zo'n commissie werd inderdaad op 16 maart 1934 door Burge-

meester en Wethouders ingesteld. Het algemene uitbreidingsplan was toen al bijna 'ter perse'. Dat betekende, dat de bezwaren van de Gemeentetram niet konden worden besproken en ondervangen. Ook in dit opzicht werd derhalve op de goede afloop gegokt.

De rol van de raad

De raadsleden zullen ten tijde van de behandeling in de raad in 1935 zich evenmin te buiten zijn gegaan aan onderzoeken ten aanzien van regelmatige veelhoeken en hun eventuele consequenties voor de vorm van het stedelijke gebied. Maar zij hadden geen belast verleden, dat hen ertoe zou kunnen brengen alsnog een poging te doen het eigen gelijk te bewijzen en zich daarmee af te zetten tegen vroegere opponenten. Zij kenden ook niet de verkleefdheid der deskundigen aan de eigen creatieve mogelijkheden, waardoor deze misschien angstvallig alles binnen de eigen gemeentelijke grenzen hadden willen houden. Mede daardoor waren de raadsleden minder geneigd tot 'taktisch' manoeuvreren ten aanzien van annexatieproblemen tot dat het plan zou zijn goedgekeurd door de Kroon. Zij kenden tenslotte ook niet het élitaire besef van de delftse ingenieur van weleer, noch de neiging van de architect aller-individueelste emoties ook in publieke zaken als maatgevend te beschouwen, zodat zij niet ontoegankelijk werden voor suggesties en voorstellen van derden. Daardoor veranderde de aard van hun gemotiveerdheid en konden zij beter gehoor geven aan de stem van het gezonde verstand.

De opmerkingen van Gulden inzake de zandwinning werden reeds gememoreerd, evenals die van Bruinsma over de bevolkingsoverschotten en van Meewezen over de verbreding van het IJ. Meer in het bijzonder sprak Woudenberg over de stopzetting van de uitleg in Noord en over de wenselijkheid van een IJ-tunnel. Daarbij speelde dit raadslid zelf een belangrijke rol bij het ontwerpen van een aanvaardbaar tunnel-tracé, zoals in het licht werd gesteld. Ten aanzien van de uitbreiding in het Zuid-Oosten moeten in het bijzonder de raadsleden Gulden en Bruinsma worden genoemd. Zij wezen er onder meer op dat vasthouden aan de gemeentegrenzen in dit gebied stedenbouwkundig niet gerechtvaardigd was.

De rol van de Burgemeester en Wethouders bij dit alles was aanvankelijk gekenmerkt door een vrij lijdzaam volgen van de Dienst. Ten tijde van de raadsbehandeling in 1935 had Wethouder Boissevain hoog opgegeven van de wetenschappelijke prestatie, welke met het plan was geleverd. Het werd als argument bij de verdediging van het plan gelanceerd. Ten aanzien van het vraagstuk van de annexatie werd de door de dienst uitgestippelde lijn kennelijk bevestigd, in die zin dat goedkeuring van het ingediende plan daarbij op de eerste plaats stond. Opdracht tot het maken van stedenbouwkundig sterkere alternatieven werd niet gegeven. De tactiek kreeg voorrang boven de inhoud.

Zoals bleek werd de houding der provinciale organen door eenzelfde voegzaam-

heid ten aanzien van de inhoud van het oude plan gekenmerkt, terwijl de Kroon zich beperkte tot het opperen van een enkel ondergeschikt bezwaar.

Kenmerkend voor de gang van zaken is dat slechts in een enkel geval bezwaar maken tegen het plan resultaat had, zoals bij Nieuwerdam-Zuid. Daar wilde P.W. aan de zuidkant van het bestaande tuindorp 800 woningen bouwen teneinde een betere aansluiting met tuindorp Buiksloot te verkrijgen. Hoewel de directeuren van Publieke Werken en van Bouw-en Woningtoezicht beiden van mening waren, dat de bestaande bebouwing in Amsterdam-Noord het gevolg was van een stedenbouwkundige fout, liepen hun opinies ten aanzien van de wenselijkheid van de uitbreiding van Nieuwendam-Zuid uiteen. De directeur van Bouw- en Woningtoezicht merkte in dit verband terecht op, dat een uitbreiding van tuindorp Nieuwendam aan de zuidkant niets bijdroeg tot een betere samenhang met Buiksloot, waarvoor woningbouw aan de noord-westkant nodig was. En hij meende tegen deze uitbreiding ernstig te moeten waarschuwen wegens de directe nabijheid van de Zwavelzuurfabriek. Bovendien was het betreffende terrein reeds aangewezen als voor de industrie vrij gegeven gebied volgens de Hinderwet.⁸

De directeur P.W. handhaafde in zijn antwoord zijn mening dat de desbetreffende woningen er wel zouden moeten komen. De arbeidsinspectie en Bouw- en Woningtoezicht zouden er dan maar voor moeten zorgen pressie op het bedrijf uit te oefenen, zodat geen hinder te verwachten was. Hij ontraadde dan ook ernstig het uitbreidingsplan ter plaatse te wijzigen in de geest als door Bouw- en Woningtoezicht aanbevolen.⁹

Bij de ter visie legging van het plan kwam de Zwavelzuurfabriek zelve in het geweer en diende op 13 februari 1935 een uitvoerig bezwaarschrift in, waarin dringend werd verzocht de bouw van een nieuwe woonwijk in de onmiddellijke omgeving van de fabriek af te wijzen en zeker indien die wijk geprojecteerd was onder de rook van het bedrijf. Men pleitte er voor bedoelde terreinen te bestemmen tot industrieterrein en een groenstrook te creëren tussen de bestaande bebouwing van tuindorp Nieuwendam en de industriestrook.¹⁰

In zijn advies van 20 maart 1935 aan de wethouder P.W. achtte de directeur P.W. de argumenten van de fabrieksdirectie niet steekhoudend. De schade aan het IJ bos bewees dat deze fabriek voor de omgeving schadelijk zou blijven, zolang het bedrijfsprocédé niet werd verbeterd. Er was voorts nu eenmaal een tuindorp Nieuwendam ontstaan en daar moest rekening mee worden gehouden. Voorlopig zou de bouw van de woningen in Nieuwendam-Zuid echter toch niet aan de orde zijn, zodat er nog een zekere speling was. Compensatie door bebouwing in de Buikslotermeerpolder werd door de directeur P.W. niet mogelijk geacht door de zeer diepe ligging tussen de Buiksloterdijk en de hoge (toekomstige) dijk van het Kanaal om de Noord. Ophoging tot dijkhoogte hiervan zou veel te kostbaar worden. Toch stelde hij voor deels tegemoet te komen aan de bezwaren van Ketjen, door het

voorstel tot woningbouw vlak bij de fabriek te schrappen en slechts de iets meer verwijderde delen als woongebieden te bestemmen.¹¹

Wat Bouw- en Woningtoezicht niet kon bereiken, bereikte de fabrieksdirectie. Tijdens het vooroverleg werd overeengekomen dat Burgemeester en Wethouders, zodra het plan gewijzigd zou moeten worden, tevens de omgeving van de Zwavelzuurfabriek zouden herzien, waarbij onder meer de zuidelijk van tuindorp Nieuwendam geprojecteerde bebouwing zou worden vervangen door sportterreinen en plantsoenen.

Als tegenprestatie zou de directie haar bezwaarschrift tegen het plan intrekken, zodat uit dien hoofde geen vertraging in de behandeling te verwachten was.¹² De argumenten tegen het oorspronkelijke plan van P.W. waren kennelijk zodanig overtuigend geweest dat P.W. wel door de knieën moest gaan. Stedebouwkundig inzicht als door Bouw- en Woningtoezicht getoond was echter niet voldoende gebleken. De invloed van een relatief machtige belanghebbende in de vorm van de Zwavelzuurfabriek bleek van doorslaggevend belang. Maar het is onwaarschijnlijk, dat de fabrieksdirekteuren zonder goede argumenten en een juiste stedebouwkundige visie op de zaak het zover hadden kunnen brengen.

Overigens betrof het geval Nieuwendam-Zuid niet een bezwaarschrift, dat de gebruikelijke moeizame weg langs gemeentebestuur, G.S. en de Kroon had behoeven te gaan. Het werd afgehandeld met een onderhandse afspraak, welke zoals aangeduid, zou worden gehonoreerd na de goedkeuring van het plan.

Minder gelukkig waren de 53 bezwaarden welke de officiële weg betraden. Na nul op het rekest te hebben gekregen van het gemeentebestuur verschenen er nog 38 bezwaarden bij G.S.. Hiervan kwamen er tenslotte nog 28 terecht bij de Kroon. Ook deze hoge instantie maakte korte metten met de zorgen van haar onderdanen. In vele bezwaarschriften werd door eigenaren verzet aangetekend tegen de bestemming welke hun gronden in het plan in hoofdzaak hadden gekregen, kennelijk omdat zij op een lucratiever benutting hadden gehoopt. De Kroon overwoog echter dat bij een uitbreidingsplan als het onderhavige, waarbij de grote lijnen voor de toekomstige ontwikkeling der gemeente aan de hand van jarenlange voorstudie en diepgaand onderzoek waren uitgestippeld en geen enkel onderdeel onoverwogen was opgenomen, maar wetenschappelijk was gefundeerd, aan het op het algemene gemeentebelang gerichte oordeel van het gemeentebestuur meer betekenis behoorde te worden toegekend dan aan de uiteraard subjektieve zienswijze der appellanten en wees de bezwaren aldus bondig af. Het bestuur van de Rooms-Katholieke Parochie van de Heilige Pancratius te Sloten-Osdrorp dat zich eveneens ootmoedig tot de Kroon had gewend, teneinde de uitbreidingsmogelijkheid van haar begraafplaats zeker te stellen, werd getroost met het vooruitzicht van een plaatselijke wijziging van het uitbreidingsplan. Het plan strandde in de eerste ronde bij de Kroon op een h.i. te enge omschrijving van het begrip 'subsidiare bestemming' en op bezwaren tegen een brug over zijkanaal F, benoorden het IJ, afkomstig van een daar gelegen

scheepswerf. De berg bezwaarschriften had een muis gebaard, maar wel één met een lange staart.

Waarom goedkeuring?

Waarom werd het plan ondanks de overwegend kritische toon bij de raadsleden toch ongewijzigd goedgekeurd? Waarschijnlijk gaf raadslid Schlichting het beste de gevoelens van veel raadsleden weer met zijn opmerking, dat het heel gemakkelijk was voor deze voordracht te stemmen. Van verschillende zijden was opgemerkt, aldus het raadslid, dat de detailkwesties later zouden worden opgelost, dat na tien jaar het gehele plan zou worden herzien en dat in de naaste toekomst toch geen uitvoering aan het plan zou worden gegeven. Een soortgelijk gevoel bracht raadslid Bruinsma tot uiting, die het een lichtpunt noemde dat het plan binnen de tien jaar zou moeten worden herzien. Het plan was z.i. voornamelijk op hoofdlijnen ontworpen en bij de uitwerking zouden nog vele zaken nader moeten worden bekeken. Dat gaf althans deze spreker de moed voor het plan te stemmen.

Bij de raad schijnt ook de mening te hebben geheerst, dat men een eenmaal begonnen werk moest afmaken en het niet nog eens weer aan een raad in nieuwe samenstelling kon overlaten. In de rede van Gulden klonk dit aspect door. Hij verweet Burgemeester en Wethouders, dat zij bij de ter visie legging van het plan in januari 1935 wisten, dat het pas omstreeks half juli van dat jaar in de raad behandeld zou moeten worden, dus tegen de tijd, dat de raad in oude samenstelling bijna zou zijn verdwenen. Door het plan op de valreep te doen behandelen kon de raad feitelijk niets meer aan het plan veranderen. Daarom stelde z.i. niet de raad het uitbreidingsplan vast, maar waren het de ambtenaren die beslisten. Ook in de Commissie van Bijstand vond men de behandeling onjuist. Spreker zou het plan goedkeuren, omdat hij het nu eenmaal goedkeuren moest.

Bij Bruinsma klonken dezelfde klachten door. De toch soevereine raad had z.i. niet de minste invloed kunnen doen gelden op het ingediende plan. Zelfs voor de leden van de Commissie van Bijstand gold dat. Naar alle waarschijnlijkheid heeft hierbij tevens meegespeeld, dat men de totstandkoming van het uitbreidingsplan na rond 18 jaren van voorbereiding niet weer wilde vertragen door tegen te stemmen, zodat met name Gedeputeerde Staten kregel zouden worden en tot aktie zouden overgaan.

Er valt overigens een derde reden te noemen voor de betrekkelijke souplesse van de raad bij de behandeling. Burgemeester en Wethouders hadden het voorstel van Woudenberg c.s. tot nadere bestudering van de wenselijkheid van het Kanaal om de Noord overgenomen, en daarmee een sterk bekritiseerd punt opnieuw op de helling gezet. Voorts was het voorstel van Woudenberg c.s. inzake de bouw van een tunnel onder het IJ door de raad goedgekeurd. En tenslotte was het voorstel van Gulden betreffende de bouw van tuindorpen eveneens door de raad aanvaard. De raadsleden

konden dus het gevoel koesteren, dat de goedkeuring van het ingediende plan meer een formele zaak was, omdat zij in feite reeds belangrijke wijzigingen erin hadden aangebracht of de mogelijkheden daartoe hadden geschapen.

Tenslotte is er nog de mogelijkheid dat de raadsleden toch waren beïnvloed door de nadruk waarmee het plan als wetenschappelijk werd aangekondigd. Geen enkel stedenbouwkundig element was on-onderzocht gelaten, aldus de voordracht. Wethouder Boissevain beklemtoonde dit aspect tijdens de raadsdebatten opnieuw.

Naar de mening van Burgemeester en Wethouders was de onvergankelijke waarde van dit project, dat de uitbreiding van de stad weer op een wetenschappelijke basis werd gebracht, aldus Boissevain.

De voorbereiding had lang geduurd, maar men had dan ook in alle opzichten een standaardwerk gekregen, dat tot voorbeeld kon dienen van alle steden van Nederland. Het had grote waardering in het buitenland ondervonden, terwijl het zelfs aan een Duitse universiteit als studiemateriaal zou worden gebruikt. Men was niet begonnen met het maken van plannen en tekeningen, maar men had eerst gezocht naar een wetenschappelijke basis. Later zou de wethouder hier nog aan toevoegen dat het plan niet slechts strikt-wetenschappelijk was maar ook a-politiek.¹³

In hoeverre deze argumenten een rol hebben gespeeld laat zich ook niet precies vaststellen. De mening van de raadsleden werd waarschijnlijk het beste vertolkt door Seegers, die sceptisch opmerkte, dat de knapheid van de dienst P.W. naar zijn indruk meer zat in de omvangrijkheid van het overgelegde materiaal dan in de waarde ervan.

Gedeputeerde Staten volgden de argumentatie van B. en W. van Amsterdam door te wijzen op de door de plan-ontwerpers gemaakte 'zorgvuldige' berekeningen. Daarin werden zij gesecondeerd door de Vaste Commissie voor Uitbreidingsplannen in Noordholland, die liet weten het plan in hoofdzaak tevoren uitvoerig met Amsterdam te hebben besproken, waarbij was gebleken, 'hoezeer dit plan op wel-overwogen grondslagen en zeer doorwrochte studie berust'.¹⁸ En de Hoofd-inspecteur voor de Volksgezondheid, die de minister van Sociale Zaken adviseerde, gaf als zijn mening te kennen, dat bij een plan als het onderwerpelijke het inzicht van het gemeentebestuur, dat zich op zo grondige wijze rekenschap heeft gegeven, moet prevaleren en dat er (derhalve) voor het hoger gezag geen reden is om op grond van een afwijkend inzicht van belanghebbende eigenaren tegen het plan bezwaar te maken.¹⁹

Deze faam van wetenschappelijke doorwroetheid klonk zelfs tot in onze tijd door. Zo sprak bijvoorbeeld Steigenga nog in 1966 van 'het voortreffelijke algemene uitbreidingsplan' van Amsterdam, dat rond de jaren dertig gestalte kreeg. Daarbij moet wel worden aangetekend dat hij de daarin vervatte aanpak verouderd achtte.²⁰ De bewondering voor de wetenschappelijke aanpak gold kennelijk in de eerste plaats de uitgebreide toepassing van prognoseberekningen binnen het bredere kader van het survey-onderzoek, die aan het plan ten grondslag lagen.

Witteveen, de toenmalige rotterdamse stadsarchitect, die in Mei 1935 reeds een uitvoerige bespreking aan het plan wijdde, zei in dit verband, dat bij zijn weten een dergelijk zo ver mogelijk doorgevoerd wetenschappelijk onderzoek hier te lande nog niet eerder was verricht ter bepaling van de toekomstige stadsgrootte.

Terloops zij gezegd, dat deze auteur door wethouder Boissevain aan de raadsleden ten voorbeeld werd gesteld wegens zijn loftuitingen op het plan. Toch treft bij lezing van zijn artikel, dat ook hij in feite grote bezwaren had, die zich goeddeels met die van de raad dekten. Zo betwijfelde hij of de mening der ontwerpers juist was, dat er voldoende zand voor de ophoging te krijgen zou zijn uit de havenuitbreidingen. Hij betreurde het ontbreken van enige financiële paragraaf. Hij stond vrij sceptisch tegenover de vraag of de ringspoorbaan rendabel te maken viel als stadsspoorweg. Hij vestigde er voorts de aandacht op, dat een belangrijke uitbreiding van de bebouwde kommen van Diemerbrug en Ouderamstel niet kon worden tegengehouden, zodra het werkgebied in het zuid-oosten zou worden ontsloten en dat er daarom zo spoedig mogelijk een passende grenswijziging zou moeten komen. Hij twijfelde eraan of de stedenbouwkundige afsnoering van Noord door het Kanaal om de Noord stedenbouwkundig te verdedigen viel. En hij maakte in dit verband de opmerking, dat dit probleem spoedig aandacht zou moeten krijgen, omdat wijziging van het plan in Noord gevolgen zou kunnen hebben voor de omvang van de westelijke uitbreiding buiten de ringbaan. En hij pleitte ten slotte voor een volledige rand-(ring) weg, in plaats van de in het plan opgenomen kwart-ring, die doodliep tegen de Amstel. Dat alles klinkt derhalve niet als de ongenueanceerde lofzang welke wethouder Boissevain ervan maakte.²¹

Wie de uitgebreide toelichting met bijlagen bij het plan aanschouwt kan zich voorstellen, dat men onder de indruk kwam van het verzette pionierswerk. De feilen ervan zouden pas na verloop van tijd duidelijker aan het licht treden. Een flexibeler aanpak via alternatieve voorstellen en tijdige revisie zou de praktische hanteerbaarheid ervan hebben kunnen vergroten. Nu maakt het geheel achteraf de indruk van een grootse doch niet geslaagde poging tot verkenning van de toekomst.

Overigens moet in dit verband worden bedacht, dat het stedenbouwkundige onderzoek in die jaren 'in de lucht zat'. Zo had zelfs Bouw- en Woningtoezicht in het begin van de jaren twintig zich aan een soort bevolkingsprognose gewaagd. Blijkens de debatten tijdens de begroting in 1924 had de toenmalige Tuinstadcommissie aangedrongen op verkeerstellingen, teneinde haar rapport te kunnen onderbouwen. En eveneens in 1924 had Wibaut zijn befaamde rede gehouden over Stadsontwikkeling, waarin hij, geïnspireerd door onder meer Unwin, stedenbouwkundig onderzoek bepleitte.²²

De grenzen der deskundigheid

Traditioneel was de in 1850 gestichte Dienst der Publieke Werken te Amsterdam de

instantie, welke de technische zaken in de brede zin genomen voor de gemeente behartigde. Daaronder vielen uiteenlopende zaken, als het verzorgen van riolering en waterverversing, het maken van beschoeiingen en bruggen, het aanleggen van wegen en bijbehorende bestrating, het instandhouden der beplanting, de zorg voor de openbare gebouwen en het maken van straten- en grachtenplannen. Gezien het karakter van de te verrichten werkzaamheden was de leiding van de dienst overwegend in handen van technici, waarbij Delftse ingenieurs in de voorste gelederen optraden.

De positie van deze groep in het gemeentelijke bestel was niet probleemloos. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een in 1903 door de Vereniging van Delftse Ingenieurs uitgegeven rapport betreffende het bestuur van grote gemeenten. Daarin wordt gezegd, dat de zelfstandig besturende wethouder de hoofdbambtenaar in een ondergeschikte positie terugdringt, zonder zelf in staat te zijn het leidende deel van diens taak naar behoren over te nemen. Vandaar, aldus dit rapport, dat de verhouding van de hoofdbambtenaar tot de zelfstandig besturende wethouder bijna altijd onbevredigend zal zijn, omdat het initiatief van de deskundige wordt verlamd door de ondergeschiktheid aan de niet genoegzaam bevoegde chef.²³

Blijkens de nota van wethouder ter Haar in de Ineenschakelingscommissie waren ook te Amsterdam hieruit resulterende conflicten hoog opgelaaid. Dat in de twintiger jaren eveneens de konfliktstof hier nog aanwezig was blijkt uit de aanval, welke wethouder de Miranda in genoemde commissie deed op de machtspositie van P.W. en uit de tegenaanval van de directeur P.W., ir. Bos, die opmerkte dat de wethouder formeel de macht had maar de kennis miste, terwijl de directeur daarentegen de kennis had maar de macht miste. Ook zijn opvolger ir. W. A. de Graaf borduurde soms op dit thema voort.²⁴

Uit de studie 'Das Gesellschaftsbild des Ingenieurs' van Gerd Hortleder blijkt dat dergelijke frustraties in Duitsland meehielpen de weerstanden tegen het nationaal-socialisme te verzwakken.²⁵ Ook is men soms van mening, dat de specifieke aard der vakbekwaamheid predisponeert tot een technocratisch ideaal, waarbij de maatschappelijke complexiteit wordt gereduceerd tot een gemakkelijker hanteerbaar geheel. Dit moet hier een open vraag blijven.

De zoéven gesignaleerde vaktrots en het élitair professioneel besef hadden hun wortels in de grootse prestaties op technisch gebied onder meer in de negentiende eeuw, die op de ingenieursstand als geheel afstraalde. Maar men mag aannemen, dat de maatschappelijke kringen, waaruit het grootste deel der ingenieurs voortkwam, een dergelijke élitaire instelling eerder versterkten dan verzwakten. De toenemende democratisering moet de kloof tot bepaalde sectoren van het politieke leven hebben verbreed en de gevoelens van onmacht en frustratie hebben versterkt. Daar zou ook de vermoedelijk grotere affiniteit van de P.W.-ingenieurs tot wethouders uit de conservatieve hoek tussen de twee wereldoorlogen op kunnen duiden.

Uit de in het voorgaande gesignaleerde uitlatingen van de P.W. directeuren inzake

de wenselijkheid van een sterke man met macht bekleed en van een leider met een scherpe, vooruitziende blik blijkt, dat de geest des tijds ook in dit opzicht niet aan hen was voorbijgegaan. Dat zij daarbij in Europees verband overigens geen uitzondering vormden blijkt onder meer uit de studie welke Alistair Hamilton uit de relaties tussen het fascisme en de Europese intellectuelen in de periode 1919–1945 wijdde.²⁶ Ook uit publikaties welke hier te lande verschenen bleek, dat in de vooroorlogse periode veel meer mensen van een autoritaire oplossing der toenmalige problemen gecharmeerd waren dan zij achteraf gezien verantwoord achtten. In dit verband moet er bijvoorbeeld wat Amsterdam betreft nog op gewezen worden dat raadslid Bruinsma zich in die tijd bij de gemeenteraadsverkiezingen als 'de sterke man' lanceerde, die het in de gemeente wel zou klaren.

Dat de persoonlijke instelling hierbij een rol speelde spreekt vanzelf. En dan moet misschien in de eerste plaats worden gedacht aan de persoon van ir. de Graaf, die naar buiten optrad bij de verdediging van het plan en zijn apparaat. Hij deed zich daarbij voor als een felle vechter, die zich zowel tegenover vakgenoten als leken veelvuldig van een denigrerende toon bediende. In hoeverre hij daarbij de stem vertolkte van zijn ondergeschikten wordt uit de stukken niet duidelijk. In ieder geval heeft hij in dat geval van zijn mogelijkheden tot verzachting van de toon geen gebruik gemaakt. Hij maakte daarbij geen onderscheid tussen leken en vakgenoten. Dit blijkt uit het feit, dat de redactie van 'De Ingenieur' zich genoodzaakt zag in zijn antwoord aan ir. Willekes Macdonald betreffende de toekomstige omvang van de bevolking, coupures aan te brengen teneinde de discussie geen hatelijk karakter te geven.²⁷ Ook uit zijn polemieken met de directeuren van de gemeentelijke woningdienst en het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht bleek dat de collegialiteit moest wijken voor de belangen van het apparaat.

Of er tijdens de planvoorbereiding ook spanningen binnen het apparaat hebben bestaan over de te volgen koers wordt uit de stukken niet duidelijk. Het survey-onderzoek probeerde een cijfermatige basis voor de behoefte aan diverse ruimtelijke voorzieningen te leveren. Hieruit resulteerde onder meer de gegevens voor de nieuw te projekteren oppervlakten aan woon-, werk- en recreatiegebieden, die in het stedenbouwkundige plan ruimtelijk gestructureerd moesten worden. Dat de grootse sprong voorwaarts in dit opzicht toch tot povere resultaten voerde werd in het voorgaande duidelijk. Hiernaast opereerden de eigenlijke ontwerpers, die het ruimtelijke plan moesten creëren. Zij gebruikten de gegevens van het survey-onderzoek als inbreng, maar voeren voorts in belangrijke mate op het kompas van hun creatieve intuïtie.

Daarbij beschouwden zij zichzelf kennelijk als de voornaamste schakel in de planvoorbereiding. Want de woorden van prof. van Eesteren, op een stedenbouwkundig congres in 1958 te Moskou uitgesproken, zullen vermoedelijk wel de geest weergeven waarin de ontwerpers ook in de jaren dertig leefden. Hij zei in dit verband, dat normen en stedenbouwkundig onderzoek niet het essentiële deel waren

van de stedenbouw. Men is, zo ging hij verder, bijna overal wel in staat de nodige onderzoeken op technisch, economisch en psychologisch gebied te verrichten. De kunst moet (echter) de synthese leveren, de kunde de analyse. Daarom moet voor een overschatting van normen worden gewaarschuwd, zo besloot hij.²⁸

Dat deze spreker zich hier schuldig maakt aan een onderschatting van de betekenis van het stedenbouwkundige onderzoek lijkt duidelijk. Speelde bij de 'Delftenaren' trots op hun technische vernuft een belangrijke rol, bij architect van Eesteren kwam daarvoor de intuïtieve creatieve kracht in de plaats, die de kunstenaar in staat zou stellen ongecontroleerd zijn superieure synthese tot stand te brengen. Maar zoals wij zagen demonstreerde zich dit principiële primaat der stedenbouwkundige ontwerpers in de jaren dertig nog niet duidelijk in de praktijk. Want zowel ir. de Graaf als van Eesteren zelf erkenden achteraf, dat gebrek aan ervaring er o.m. de oorzaak van was geweest dat de voor het plan cruciële proefverkavelingen voor Sloterveer en Buitenveldert veel te krap waren opgezet. En zoals uit de afscheidsrede van van Eesteren bleek, had men aanvankelijk met de meest eenvoudige zaken geen ervaring en moest men ervoor bij anderen te rade gaan. Men krijgt overigens niet de indruk dat dit te rade gaan bij anderen met hartstocht werd bedreven. Het aantal in de Nota van Toelichting vermelde bronnen is summier en uit de opmerking van de toenmalige directeur P.W., dat men onbekend was met het plan van de Woningdienst 1924, rijst het vermoeden dat men eigen archieven eveneens links liet liggen.

De stedenbouwers van rond 1930 waren in menig opzicht pioniers. Zij waren idealisten en voorvechters van de sociale stedenbouw met zijn aandacht voor ruimtelijke voorzieningen, ook voor het gewone volk. Zij waren daardoor tevens ontdekkingsreizigers in het brede veld van de menselijke behoeften, dat zij ruimtelijk wilden vertalen, onder meer met behulp van stedenbouwkundig onderzoek. Het besef van hun heilsboodschap maakte, dat zij niet te zwaar tilden aan de economische facetten van hun plannen. Dat kwam tot uiting in het hanteren van te optimistische schattingen zoals bij het zandvraagstuk, of het geheel negeren van de desbetreffende problematiek. Daarom ook droeg de waarschuwing van Wagner geen vrucht.

Hun ideologische bagage ontleenden zij deels aan eigentijdse idealen, zoals die waren neergelegd in de conceptie van de organische woonwijk, de tuinstadgedachte en dergelijke. Zij maakten er een amsterdamse versie van, een soort cocktail van verkavelingsvormen, die aansloot bij hun fragmentarische beeld van de sociale behoeften. Een belangrijk element was daarbij het ideaal van eengezinswoningen, ook in stedelijke wijken en voor de gewone man. Dat zij daarbij de rest van de stedelijke bevolking overwegend op vierhoog moesten laten wonen of hoger moesten jagen namen zij daarbij op de koop toe. Humanisering van de middelhoge bouw stond niet primair op hun programma. Zij hadden hun eigen variant van een sociologisch dilettaantisme, om met Heide Berndt te spreken. Deze schrijfster wijst erop, dat de sociale herkomst van de Duitse leidinggevende stedenbouwkundigen in het algemeen in de middengroepen lag. Evenals studenten van oudere jaarklassen zouden zij tot

élitaire ideeën en on-politiek denken neigen. Maar bij stedenbouwers, zo gaat zij voort, heeft het maatschappijbeeld niet slechts betekenis voor de oriëntering over de eigen plaats in het maatschappelijke bestel, maar moet het tevens dienen als belangrijk uitgangspunt voor de beroepsarbeid. Dat levert het gevaar op van subjectieve eenzijdigheid in de door hen gehanteerde oplossingen.²⁹ De invloed van de ideologische bagage der middengroepen in de stedenbouw werd overigens door Mannheim in de dertiger jaren reeds voor de gang van zaken in het algemeen gesignaleerd.³⁰ Dat ook bij de Amsterdamse stedenbouwers de faktor herkomst in dit opzicht een rol zal hebben gespeeld, behoort uiteraard tot de voor de hand liggende mogelijkheden.

Het bovengenoemde gebrek aan ervaring moet zich ook hebben voorgedaan op het terrein van het zuiver visueel-esthetische. Hier was geen stedenbouw, die zich oriënteerde op historische voorbeelden zoals bij Camillo Sitte,³¹ maar vond een experimenterend creëren plaats, met alle risico's van dien. Het betrof hier echter 'ruimtebeelden', die in het plan in hoofdzaak wel waren aangekondigd, maar niet gepland. Mede daarom moesten zij in dit kader buiten beschouwing blijven.

Zowel het door van Eesteren toegegeven gebrek aan ervaring, als de onderschatting van de problematiek, de vrijblijvendheid tegenover de zelf gestelde normen, de slechte planmatige aanpak en een doofheid tegenover kritiek maakte, dat men op vrijwel alle wél geplande elementen van het plan in hoofdzaak mistastte. Dat er daarnaast in de detaillering en realisering der tuinsteden ook positieve elementen te vermelden zijn vormt slechts een schrale troost.

De zoëven genoemde slechte planmatige aanpak uitte zich, zoals bleek, ondermeer in een onvoldoende reserve bij de terreinen voor de woningbouw, in een te geringe waakzaamheid tegenover de werkelijke gang van zaken en in een gebrekkige revisie, gevoed door een kritiekloosheid tegenover eigen werk. Bij dit alles speelde tevens een rol, dat de taakdelegatie oneigenlijke, niet op specifieke deskundigheid afgestemde elementen ging omvatten. In dit verband moet tevens de houding van Burgemeester en Wethouders gememoreerd worden, die er blijkbaar van uitgingen dat deskundigheid op het ene gebied ook deskundigheid op het andere inhield.

Tot de pogingen tot afweer van kritiek, die bij het later ontstane bureaucratische solidariteitsbesef van 'het apparaat' behoort, moet ook het door Friend en Jessop als ook door Heide Berndt gesignaleerde limiteren van de informatie tegenover de buitenwereld worden genoemd.

Het erkennen van eigen fouten is in het algemeen moeilijk en behoort ook niet tot de meest opvallende deugden van de amsterdamse planners. Ook hier vindt veelvuldig plaats wat in de psychiatrie 'externaliseren' heet ofwel het afschuiven van de schuld op anderen. Met dit verschil, dat de stedenbouwers alle afwijkingen van het door hen geplande kunnen toerekenen aan de onpersoonlijke noemer der 'maatschappelijke veranderingen', die hen vrijwaart van schuld. Dat deze redenering echter lang niet altijd opgaat is in het voorgaande aannemelijk gemaakt.

Dat de grenzen der deskundigheid zo weinig in acht werden genomen is volgens alle evidentie een gevolg van het feit, dat de deskundigheid zo weinig kritisch werd bekeken. Er werd niet bedacht, dat de oorspronkelijke taakstelling van de ingenieurs en architecten weinig meer te maken had met de latere, veel bredere reeks van werkzaamheden, welke moesten worden gedelegeerd. Het gebrek aan ervaring ten opzichte van de taak waarvoor men stond had kunnen leiden tot behoedzaamheid en openheid voor kritiek. Helaas was de neiging zich op te sluiten in bureaucratische zelfgenoegzaamheid met afweer van inspraak sterker.

In dit verband moet nog worden gememoreerd, dat een opleiding in de stedenbouwkundige planning pas na de Tweede Wereldoorlog van start ging. Deze uiting van het streven de taakstelling beter te doen afstemmen op de aard der gedelegeerde werkzaamheden kwam echter voor Amsterdam in grote lijnen te laat.

Zoals bleek werd het plan door de Raad goedgekeurd omdat algemeen het gevoelen heerste dat het tot weinig verplichtte. Blijkens het geval Nieuwendam-Zuid had Publieke Werken onderhands beloofd aan het plan te zullen gaan sleutelen zodra het goedgekeurd was. Mede tengevolge van het échec van het plan 1926 was men in tijdnood gekomen, waardoor men zich gedwongen voelde te handelen. Maar achteraf rijst de vraag of de raadsleden er niet beter aan hadden gedaan het plan toch maar goedkeuring te onthouden, zolang het niet in de door hen gesuggereerde richting was omgebogen. Dan had althans de kans bestaan, dat het gezonde verstand alsnog had gezegevierd over een wrakke deskundigheid.

Hoofdstuk XI

EEN NADERE VERKENNING

De voorbereiding van het besproken plan in hoofdzaak werd gewogen en te licht bevonden. Daarmee kwam tegelijkertijd de delegatie van taken aan de betrokken deskundigen in een nieuw licht te staan. De pretentie van deskundigheid werd voor een aantal facetten niet waar gemaakt. Het delegeren van werkzaamheden had in die gevallen niet naar verwachting bijgedragen tot het planresultaat.

Delegatie van werkzaamheden is zoals bekend vaak noodzakelijk. Dan moeten er garanties worden geschapen, dat deze delegatie inderdaad positief bijdraagt tot het uiteindelijke resultaat. Daartoe moeten de daarbij optredende storende factoren worden geëlimineerd. Teneinde dit mogelijk te maken moeten zij echter eerst worden gesignaleerd.

In de voorgaande hoofdstukken kwamen voor het concrete amsterdamse geval reeds een aantal van dergelijke invloeden ter sprake. 'n dit verband werd onder meer gewezen op de gehanteerde vorm van rigide einddoelplanning met zijn geringe flexibiliteit, gepaard gaande met een aanvankelijke weerstand tegen revisie en een verwaarlozing van de financieel-economische problematiek, op het 'architectonische' karakter ervan met zijn veronachtzaming van de heel-stedelijke aspecten, op de mogelijke rol van herkomst der stedebouwer en geest des tijds bij de détaillering der plannen, op de rivaliteit tussen diensten en deskundigen onderling en de invloed ervan op de vormgeving, alsook op de onduidelijke of onjuiste rolverdeling tussen deskundigen en beleidsmensen.

Nadere bezinning lijkt hier op zijn plaats. Het is de bedoeling van deze slot-beschouwing daartoe een aanloop te nemen. Die zal vooral het karakter hebben van een literatuur-verkenning, waarbij wordt nagegaan, welke factoren door andere auteurs worden genoemd. Daardoor komt tevens aan het licht, welke te Amsterdam geconstateerde invloeden ook elders optreden, zodat we hier met algemenere tendenties te maken hebben.

Het leek wenselijk daarbij uit te gaan van een beknopte bespiegeling over de respektieve vormen van planmatig handelen.

Vormen van planmatig handelen

Planmatig heet die vorm van handelen, waarbij doelen worden verwerkelijkt met behulp van een langs rationele weg verkregen plan, waarin zowel doeleinden als middelen tot optimale realisering ervan zijn aangegeven. Dit basisprincipe kan op talloze manieren worden uitgewerkt. Men kan in dit verband Doucy bijvallen, die zegt dat 'cependant les modalités et les techniques de la planification sont si nombreuses et si plastiques, qu'elles peuvent être conciliées pratiquement avec toutes les formes d'organisation économique et sociale'.¹

In de literatuur worden vele vormen van planmatig handelen genoemd. Termen als historisch-politieke planning, institutionele planning, technische planning, einddoelplanning, systeem-functionele planning, proces-planning, structuur-planning, tactische planning, holistische planning, incrementalistische planning, mixed-scanning planning, innovatieve planning, advocacy planning en andere aanduidingen draven in bonte volgorde voorbij.

De onrijpe staat, waarin de theorie ervan zich bevindt, wordt in het algemeen nogal sterk beklemtoond. Zo noemde Boskoff in 1957 deze materie 'a theoretical jungle'.² In stedenbouwkundige kring riep de bekende Amerikaanse planoloog Perloff in 1953 op tot meer aandacht voor 'the systematic study of the planning process itself'.³ Een oproep van gelijke strekking kwam van Nathaniel Lichfield, die in zijn Presidential Address van 1966 voor het engelse Townplanning Institute pleitte voor een diepere bezinning op het proces van planmatig handelen en in samenhang daarmee voor rationele besluitvormingsmethoden.⁴ En Wentink meent nog in zijn in 1976 verschenen dissertatie betreffende sociale planning in de verzorgingsstaat, dat de konstruktie van een planningtheorie zich in de kinderschoenen bevindt.⁵

In deze slotbeschouwing zal begrijpelijkerwijs niet worden gepoogd een pad door deze jungle te kappen. Slechts een enkele plek zal worden verkend en waar mogelijk in kaart worden gebracht. Zoals aangeduid betreft dat het gebied, waar de opdrachtgever een handreiking vraagt aan de deskundige, met andere woorden, waar delegatie plaats vindt. En omdat het daarbij gaat om delegatie van werkzaamheden in de stedenbouw wordt vooraf nog iets nader ingegaan op enkele vormen van planmatig handelen die daar in het bijzonder toepassing vinden.

'Technisch' handelen en verder

Historisch gesproken is in de stedenbouw de zogenaamde technische variant van planmatig handelen de belangrijkste geweest. Hij is sinds onheugelijke tijden in zwang in de ambachten, de architectuur, de techniek en de kunst. Het ging en gaat daarbij om het maken van konkrete, fysieke werkstukken met behulp van een blauwdruk of ander model. Daarbij lijkt in het algemeen identiteit tussen blauwdruk en resultaat noodzakelijk voor het vervullen van de beoogde functie, zodat de toegestane flexibiliteit gering is. Het plan krijgt daardoor een rigide, dwingend karakter.

Deze technische vorm van planmatig handelen was, naar men moet aannemen, ook bij de diensten van publieke werken en hun voorgangers van oudsher gebruikelijk. Het ging daarbij oorspronkelijk om het maken van allerlei ambachtelijke, bouwkundige of civieltechnische werken, zoals rioleringen, wegen, straten, bruggen, haven- en waterwerken, gebouwen en velerlei andere konkrete voorzieningen.

Naar men mag aannemen werden daarbij overwegend mensen uit de technische en ambachtelijke beroepscategoriën ingeschakeld. Die hadden in deze sfeer als het ware het eerst-geboorterecht.

Volgens Schelsky gebruikte Saint-Simon dit uit ambachten en techniek stammende begrip van planmatig handelen als eerste op het terrein van het sociale leven. Het betekende het introduceren van een revolutionair element op maatschappelijk terrein, dat tegen de traditionele opvattingen in vatbaar werd geacht voor gericht ingrijpen.⁶

Bij deze overgang van de technische naar de sociale sfeer behield deze vorm van planmatig handelen echter de kenmerken uit 'het land van herkomst': Het geloof in de noodzaak van een eindplan, dat integraal moest worden verwerkelijkt. Het reeds bestaande had slechts betekenis voorzover het bruikbaar was als middel voor de realisering van het einddoel. Maar dat doel omvatte nu tevens het gehele terrein van het sociale leven, dat uiteraard ook reeds in het bestaande gestalte had gekregen. Daardoor ontstond volgens Schelsky de neiging mensen en menselijke betrekkingen te verzakelijken en te gaan zien als 'materiaal', waaruit de nieuwe maatschappij moest worden opgebouwd. Dat stuitte uiteraard op grote weerstanden van hen, voor wie het bestaande op de één of andere manier waarde had.

In de tweede helft van de negentiende eeuw werd de neiging tot gericht ingrijpen op sociaal terrein sterker en leidde ook tot taakverbreding van de overheid op stedenbouwkundig terrein. Men ging zoals bekend ook daar meer oog krijgen voor de belangen van het gewone volk, dat in het vrije spel der maatschappelijke krachten te veel in verdrukking was geraakt. De zogenaamde sociale stedenbouw kwam op.

Bij deze taakverbreding op stedenbouwkundig gebied, deed zich allengs de behoefte voor aan meer informatie over het behoeftenpakket, waarin de stedenbouwkundige plannen zouden moeten voorzien. Dit veroorzaakte een vraag naar specialisten op het terrein van wat in de wandeling als het stedenbouwkundig onderzoek zou worden aangeduid. Daardoor werd voor demografen, economen, sociaal-geografen, sociografen, sociologen en psychologen een geleidelijk aan groeiend arbeidsveld ontsloten.

Zo ontstond in het stedenbouwkundige werk naast de groep der 'ontwerpers' uit de technische en architektonische sfeer tevens een groep 'onderzoekers'. Deze tweedeling vond soms ook in de opbouw van het stedenbouwkundige apparaat organisatorisch uitdrukking. In ieder geval was een veel grotere differentiatie van de bij het stedenbouwkundige werk betrokken beroepen van de nieuwe ontwikkeling het gevolg. Daarbij bleven de ontwerpers vaak een dominante positie innemen zoals later ter sprake zal komen.

Het ging daarbij aanvankelijk nog om een vorm van technische planning in die zin, dat men eindplannen voorbereidde, die integraal gerealiseerd zouden moeten worden. Het betrof hier dikwijls eindplannen met een grote draagwijdte en een lange looptijd, zoals in het geval van het plan in hoofdzaak-1935 voor Amsterdam.

De bezwaren tegen deze vormen van eindtoestandsplanning op lange termijn leidde tot het zoeken naar nieuwe methoden, waarbij flexibeler kon worden gereageerd op onverwachte ontwikkelingen. Zo kwam de systeem-funktionele benadering op, die alle pogingen tot benutting van de beginselen der systeem-theorie, cybernetica en operationele research in het planmatig handelen omvat. Op stedenbouwkundig terrein treffen we hier reeds bekende namen als Forrester, Chadwick, Mc Loughlin, Friend en Jessop aan. Een hieraan verwante loot is de proces-planning, die volgens Ganzevles, van Genugten en Linden 'in het verlengde' van de systeem-funktionele methode ligt. Maar terwijl volgens hen de systeem-funktionele methode een bepaalde manier zou zijn, de werkelijkheid te analyseren zou de proces-planning een bepaalde manier zijn om de ontwikkeling te sturen.⁷

Ook deze veranderingen in de aanpak van het stedenbouwkundige werk hebben uiteraard invloed op het personeelsbestand naar aard en omvang.

Zij zijn tevens van groot belang voor de wijze waarop de relatie opdrachtgever/deskundige uitkristalliseert. Die relatie wordt uiteraard mede beïnvloed door de uitgangspunten, welke de opdrachtgever in principe hanteert onder meer met betrekking tot de speelruimte, welke hij de deskundige wenst te geven. Met andere woorden, hij kan de deskundige sterk houden aan een vrij gedetailleerde opdracht of hem een vrijbrief geven ten aanzien van zijn taakstelling.

Opdracht of vrijbrief

Bij delegatie van arbeid kan de vraag worden gesteld of dat altijd tegelijkertijd een opdracht inhoudt en derhalve een hiërarchische verhouding tussen opdrachtgevers en gedelegeerde deskundigen veronderstelt. Auteurs als Mannheim, Freijer en Schelsky gaan ervan uit, dat er altijd sprake is van een opdracht, die uitgevoerd moet worden: 'Planung ist immer Teil und Auftrag...eines Herrschaftswollens und einer Herrschaftsposition', zoals Schelsky het uitdrukt. Alle pogingen tot andere interpretatie zijn volgens deze auteur 'intellektuelle Spielerei' of nog vaker 'maskierter Herrschaftsanspruch'.⁸

Andere schrijvers menen eveneens, dat aan planologen in ambtelijke dienst slechts een dienende rol moet worden toebedeeld. Zo zegt de Amerikaanse auteur Norman Beck dat zij een taak hebben 'of assisting and serving the elected policymaker'.⁹ Hij meent voorts in dit verband dat 'getting very far ahead of commission members and officials is a dangerous game for any bureaucrat'.¹⁰ De westduitser Grauhan schreef in verwante geest, maar stond wel een aantal hervormingen in het ambtelijke apparaat voor, die ook de deskundige meer uitingsmogelijkheden moeten geven.¹¹

De Amerikaanse auteurs Friedmann, Davidoff en Rabinowitz zien voor deskundigen kennelijk een meer activistische rol weggelegd bij planmatig handelen en wel ten bate van de maatschappij-vernieuwing.¹² Soms wordt niet geheel duidelijk, welke categorie zij daarbij op het oog hebben. Zo zegt Friedmann, dat bij de door hem gepropageerde 'innovative planning' de voornaamste taak zal toevallen aan 'a creative minority, which is basically dissatisfied with the existing situation'.¹³ Wie van deze creatieve minderheid deel zouden kunnen uitmaken wordt evenwel niet duidelijk uit de doeken gedaan.

Selectie-problemen

Opdrachtgevers hebben uiteraard het eerst tot taak deskundigen aan te trekken voor die werkzaamheden, waartoe zij zelf niet in staat zijn. Dat brengt hen in de enigermate moeilijke positie te moeten oordelen over bekwaamheden, die zij zelf niet hebben. Delegatie van deze selectie aan personeelsafdelingen brengt deels slechts een verschuiving van de problemen tot stand.

Bij de personeelskeuze kunnen allerlei criteria en motieven binnensluipen, die met bekwaamheid voor de te delegeren taak niets van doen hebben. Zo kunnen terwille van de 'empire-building' stromannen op de te vergeven posten worden gezet, waarbij tevens clannisme, amicalisme en familialisme een rol kunnen spelen.

Denkt men dergelijke dubieuze bijmengsels weg en baseert men zich op de beroepsmatig te stellen eisen dan is de keuze moeilijk. Want daar vindt men zo gauw mensen die volgens de door Friedmann gestelde eisen objectief, analytisch, integraal, projekterend, experimenterend en utopisch tegelijkertijd kunnen denken en tevens een esthetische visie kunnen geven? ¹⁴

Om nog maar te zwijgen van de morele eisen, die men ook in planologische kring soms zwaar laat wegen. Dat blijkt bij Angenot, die in navolging van een engels rapport als eigenschappen, die een leidinggevende figuur op planologisch terrein moet hebben intelligentie, verbeeldingskracht, rijp oordeel, gezond verstand, brede belangstelling, menselijk begrip, bekwaamheid om beslissingen te nemen, overtuigingskracht, leidinggevend vermogen en 'the wisdom of good minds' noemt.¹⁵

In de studie van Peter-Jürg Klein betreffende het 'Berufsbild des Planers in der öffentlichen Verwaltung' wordt gesteld, dat leidinggevende planologen aan de volgende eisen moeten voldoen: 'Planerisches Denken, rechnerisches Denken, hohe Intelligenz, Komplexität, Flüssigkeit, Ganzheit und Plastizität, Neugier, Objektivität, Teamgeist, Mut, Verantwortungsgefühl, Durchsetzungsvermögen, Loyalität. Hij moet tevens 'Generalist' zijn.¹⁶

Uit deze opsommingen kan men naar het lijkt afleiden dat karaktereigenschappen minstens even belangrijk zijn als specifieke met de beroepsopleiding samenhangende eigenschappen. Hier rijst de vraag, of het reëel is een dergelijke combinatie van superieure vakkundigheid met ware karaktergrootheid als uitgangspunt voor de

selektie te kiezen. In ieder geval kan de zeldzaamheid ervan konsekventies hebben voor de wijze, waarop men het stedenbouwkundige werk organisatorisch gestalte geeft.

Deskundige of ondeskundige technokraten

Het verstrekken van een vrijbrief aan deskundigen op bepaalde terreinen lijkt tot versterking van de technokratische tendenties in onze maatschappij te moeten leiden. Maar ook in een systeem als het onze, waarbij de deskundigen formeel gebonden blijven aan opdrachten en controle vanuit de politieke sfeer werken krachten in gelijke richting.

Wentink geeft in zijn meergemeld boek een overzicht van de zogenaamde technokratie-discussie, zoals die in de afgelopen dertig jaar met wisselende intensiteit is gevoerd. Aanvankelijk stond daarbij de kontroverse Mannheim-Popper met betrekking tot de betekenis van planmatig handelen voor de maatschappij op de voorgrond. Hierbij was volgens Wentink technokratie voor Mannheim geen enkel probleem, terwijl Popper daarentegen zou menen dat elke centralistische poging om sociale veranderingen te sturen met behulp van allesomvattende sociale planning leidt 'tot technokratisering van het beleid, waarbij de pluriformiteit van waarden, doeleinden en belangen wordt getransformeerd in een tot vervreemding en ontredering leidende kollektivistische wilsuiting'.¹⁷ De wetenschappelijke bewerktuiging van de beleidsvormers, aldus Wentink, impliceert in de opvattingen van Popper niet, dat de wetenschap zekerheid verschaft en dat zij in staat is pasklare antwoorden op onze vragen te geven.

Vele andere bekende auteurs hebben zich in deze discussie gemengd. Wentink geeft in dit verband onder meer de opvattingen van Etzioni, Schelsky, Habermas, Greiffenhagen, Lenk en Nieburg weer. Hieruit blijkt dat men er in het algemeen van uitgaat, dat er inderdaad een gevaar van uitholling van het democratisch stelsel bestaat als gevolg van de verwetenschappelijking van het beleid en de daarmee samenhangende macht der deskundigen. Als middelen daartegen worden onder meer het inschakelen van 'normatieve' of rivaliserende intellektuelen en deskundigengroepen, het verbeteren van de kommunikatie tussen politici en deskundigen, het openbaar maken van de beschikbare informatie en het met behulp daarvan mobiliseren van de publieke opinie aanbevolen.¹⁸

In het algemeen spruit de vrees voor technokratische verschijnselen voort uit het veronderstelde kennismonopolie dat deskundigen op bepaalde gebieden zouden bezitten. Schelsky zegt in dit verband van de technische en systeem-funktionele vormen van planmatig handelen: 'Allein die Planer sind dann Besitzer des rational-wissenschaftlichen 'Herrschaftswissens' das sich als Beherrschung wissenschaftlicher Techniken spezifischer Art erweist'. Es wiederholt sich der ideologische Herrschafts-

anspruch des technologischen Planungsdenkens jetzt bei den wissenschaftlichen Planungsexperten. Von den realen Trägern der sozialen Handlung wird abstrahiert'.¹⁹

In dit verband komt de vraag op, of men de specifieke deskundigheid niet te veel als een vaststaand gegeven beschouwt. Het simpele feit, dat men als deskundig staat geëtiketteerd lijkt voldoende garantie te bieden voor het gehalte der werkstukken. Daarom worden de grenzen van het kunnen der deskundigen niet afgetast. De mate van irrationaliteit in de door hen voorgestelde oplossingen krijgt onvoldoende aandacht. Zo ontstaat de mogelijkheid dat er zich op sommige vakgebieden technokratische praktijken ontwikkelen, die in bepaalde opzichten slechts berusten op een pretentie van deskundigheid. De veronderstelling van een kennismonopolie der deskundigen, dat volgens Schelsky de technokratische ontwikkeling zou schragen en tot op zekere hoogte onafwendbaar zou maken gaat in die gevallen niet op. Wat er dan overblijft is een partiële deskundigheid, die slechts door de suggestie van een overall-rationaliteit en door de inertie van een bureaukratische machtsstructuur een te grote invloed uitoefent.

In de voorafgaande hoofdstukken werden een aantal zwakke plekken in de planvoorbereiding in een konkreet geval van planmatig handelen blootgelegd. Op enkele aspecten daarvan zal in de volgende paragrafen iets nader worden ingegaan.

Kennis in ontwikkeling

Van Eesteren merkte zoals gezegd in zijn afscheidsrede indertijd op, dat men in de beginperiode bij Stadsontwikkeling zelfs met de meest eenvoudige zaken geen ervaring had. Sindsdien zijn in dit opzicht vorderingen gemaakt, maar toch zal men de mate daarvan niet moeten overschatten.²⁰ Zo verzuchtte Steigenga bijvoorbeeld in zijn oratie van 1962 nog, dat er 'ternauwernood een behoorlijke theoretische grondslag (is) aan te wijzen voor de vorm der nederzetting'.²¹ Hij kwam daarmee in het voetspoor van Crane, die in 1961 zei, dat 'we should inquire first, why it is, that we do not have an acceptable theory for large scale design appropriate to the unprecedented dimensions and qualities of twentieth century design'.²²

Farbman meent, dat architecten en stedenbouwkundigen een voorkeur hebben voor het visuele en het konkrete en dat zij zich daarom in tegenstelling tot economen, sociologen en verwante disciplines weinig gelegen laten liggen aan de theoretische grondslagen van hun vak.²³ Gegeven het feit, dat zij het vaak zijn, die de leidinggevende posten op stedenbouwkundig terrein bezetten kan deze geringe theoretische belangstelling er misschien mede de oorzaak van zijn, dat er weinig vorderingen zijn gemaakt bij de theoretische uitbouw van het door hen beoefende vak.

Schuiling merkt voorts op, dat het vak stedenbouw pas na de Tweede Wereldoorlog als afstudeerrichting te Delft in het studieprogramma werd opgenomen. En

zoals bekend ging het vak planologie hier te lande in universitair verband als afstudeerrichting nog later van start.²⁴

Dat hield enerzijds in, dat een systematische bezinning op diverse facetten van de moderne stedenbouw pas sinds kort op gang kwam en anderzijds, dat vele stedenbouwkundigen als architect of anderzins hun loopbaan zijn begonnen en hun eigenlijke vak in de praktijk moesten leren. Dat dit met vallen en opstaan gepaard moet zijn gegaan is duidelijk en tevens dat dit zijn neerslag in de plannen had.

Het complexe karakter van het studiegebied vergrootte logischerwijs de moeilijkheden waarmee men te kampen had. Voor de gemoedsrust van de stedenbouwers was het waarschijnlijk maar beter, dat men zich in de aanvang van deze complexiteit niet in volle omvang bewust was. Maar deze gemoedsrust kwam dan wel tot stand dank zij het dragen van een aantal oogkleppen, die het volle zicht op de werkelijkheid verhinderden.

De 'physical bias'

Tot die oogkleppen behoort de neiging van alle problemen alleen de ruimtelijk relevante oplossingen te zien en ze niet voorafgaand te beschouwen in hun bredere sociale context. David Farbman noemt dat de 'physical bias', waarmee planologen in het algemeen behept zouden zijn. Hij meent dat zij doorgaans voor die oplossingen kiezen, waarbij ruimtelijke criteria de doorslag geven en andere oplossingen achterwege blijven: 'The physical bias', aldus Farbman, 'is an attitude on the part of the planner, which leads him to conceive of the principles and techniques of his profession as the key factors in determining the particular recommendations to be embodied in his plan.... The physically biased planner plans on the assumption (conviction), that the physical problems of a city can be solved within the framework of physical desiderata; in other words, that physical problems can be adequately stated, solved and remedied according to physical criteria and expertise. The physical bias produces both an inability and an unwillingness on the part of the planner to 'get behind' the physical recommendations of the plan, to isolate, examine or discuss more basic criteria'.²⁵

De 'hard'-makers

Dyckman heeft er indertijd op geattendeerd, dat de positie van veel ambtelijke planologen uitermate kwetsbaar is als gevolg van de moeilijk voor het grote publiek toegankelijke toekomstvisie, die zij als hun koopwaar hebben aan te bieden. En hij citeerde in dit verband Frantz Morstein Marx, die van mening was dat veel deskundigen allergisch waren voor wat zij als aanvallen op hun prestige beschouwden. Daardoor waren zij dikwijls meer en met verkeerde middelen bezig met 'het redden van de voorgevel' dan dat zij aan werkelijk creatieve arbeid toekwamen in het kader van hun opdracht.²⁶

Hoe dit ook zij, alle deskundigen hebben er een groot belang bij, hun prestige als zodanig te handhaven. Altshuler meent in dit verband dat 'the most reliable way to winning prestige and influence for any entire profession is bound to be by cultivating a reputation for expertness.'²⁷ Wanneer kan iemand volgens deze auteur tegenover zijn opdrachtgevers het meest aannemelijk maken, dat hij optreedt als een 'expert'? Dan moet hij zijn opdrachtgevers suggereren, dat de doeleinden van het beleid door hem op de enig aanvaardbare manier 'operationeel' zijn gemaakt, zodat de beste 'technisch-rationele' oplossing is bereikt. En dat kan hij volgens Altshuler alleen bereiken door een zodanige inperking van het eigen rationaliteitskriterium, dat het aantal bij het probleem betrokken variabelen wordt beperkt tot één of enkele, die bovendien goed meetbaar zijn. Indien de deskundige zijn alternatieve oplossingen niet langs deze weg kan evalueren is hij genoodzaakt zijn intuïtie te hulp te roepen bij het maken van zijn keus en het doen van zijn aanbevelingen. Dan wordt het echter veel moeilijker voor hem te ontkomen aan de verdenking van de zijde van zijn opdrachtgever, dat hij zijn persoonlijke voorkeur volgde bij zijn aanbevelingen. Door deze concentratie op één of enkele variabelen kunnen echter andere belangrijke variabelen en daardoor vertegenwoordigde waarden in het gedrang raken.

Altshuler illustreert deze gang van zaken aan het 'interstate freeway program' in de Verenigde Staten, waardoor op grond van slechts een enkel criterium betreffende de vervoerscapaciteit bij realisering een miljoen mensen uit hun huizen zouden worden verdreven.

Voor sommige groepen specialisten, zoals de civiel-technici, die zich met wegenbouw-programma's bezig houden lijkt deze eenzijdige aanpak min of meer een natuurlijk gevolg van hun specialisatie, waardoor zij aan een evenwichtige beoordeling van alle betrokken aspecten niet toekomen.

Altshuler meent echter, dat de planologie in moderne vorm haar ontstaan te danken heeft aan de erkenning van de noodzaak tot 'by-product control', waarbij in tegenstelling tot vroeger de specialisten niet meer hun gang konden gaan zonder te letten op de gevolgen van hun daden voor het grote publiek. Daarom kunnen volgens deze auteur planologen ook niet stellen, dat het vraagstuk der nevengevolgen onbelangrijk is en het voorbeeld volgen van de 'interstate freeway experts' door hun operationele doelen af te stemmen op een enkel of enkele eenzijdige criteria. Maar het bloed kruipt soms waar het niet kan gaan en 'the rewards of expertness in our society are such, that many city-planners cannot help being attracted by them.'²⁸

In dit verband moet er nog op worden gewezen, dat het 'hard-maken' via het zich concentreren op één of enkele goed meetbare variabelen uiteraard niet slechts het verhogen van het prestige der betrokken deskundigen tot doel heeft. Zijderveld wijst er op, dat het operationalisme een *bewuste* reductie van de werkelijkheid behelst.²⁹ In veel gevallen zal men daarbij vooral te maken hebben met zinvolle

pogingen een complexe materie overzichtelijker en daardoor hanteerbaarder te maken en zal prestige-winst slechts een secundair oogmerk vormen.

(Verkeers)strukturele diktatuur

In het voorgaande werd in navolging van Altshuler het geval van het 'interstate freeway program' in de V.S. genoemd als voorbeeld van het bewust of onbewust hanteren van een pseudo-hardheid ten gunste van een door een bepaalde groep specialisten gelanceerde oplossing. Het ging daarbij in dit geval om het realiseren van een inter-regionaal verkeerswettenwet, waarvoor talloze lokale belangen moesten wijken. Men kan zeggen, dat het in dergelijke gevallen gaat om een diktatuur van grootmazige verkeersstrukturele voorzieningen over andere sociaal-ruimtelijke elementen.

Wie wat oudere auteurs erop naslaat krijgt de indruk dat zij in het algemeen een zekere prioriteit lijken te geven aan het scheppen van grote verkeersstrukturele voorzieningen. Zo spreekt Schumacher in dit verband van een 'Geometrisieren' met 'lockeres Gefüge' er om heen.³⁰ Culemann meent 'das Gerank aber kommt von selbst, das Gerüst muss ganz besonders gebaut werden'.³¹ Crane zegt dat 'the creation of at least skeleton continuity on a metropolitan scale is a valid, indeed paramount goal'. Als voorbeeld noemt hij de activiteiten van Hausmann in Parijs waardoor een dergelijke 'skeleton continuity' werd geschapen, waarbinnen door particulieren vrij gebouwd kon worden 'with a sense of lasting form and investment'.³²

Nog altijd lijken hier de woorden van K. C. C. Meeder in een lezenswaardige beschouwing uit 1958 waar, dat zowel in het algemeen als in ieder konkreet geval bezinning nodig is ten aanzien van opvattingen, die weliswaar gemeengoed zijn, maar desniettemin redelijke fundering missen. 'In de eerste plaats, zo merkte hij voorts op, 'geldt dit voor de rangorde der planologische belangen. Hoewel historisch verklaarbaar is gedurende tientallen jaren het aesthetisch-architektonische belang als primair beschouwd; in de lagere regionen is dit eigenlijk nog steeds het geval. Een ander voorbeeld van een dubieuze rangorde is te vinden op het gebied van het verkeer. Jarenlang is zelfs in de bebouwde kom een ongemotiveerde voorrang verleend aan het snelverkeer'....³³

In het voorstel tot reorganisatie van Stadsontwikkeling te Amsterdam uit 1971 ligt een dergelijke dominantie van de verkeersstrukturele, grootmazige voorzieningen dicht onder het oppervlak. Het behelsde de vorming van een drietal hoofd-afdelingen, te weten Struktuur, Planontwikkeling en Beheer, ter vervanging van het bestaande conglomeraat van afdelingen en onderafdelingen.

Uit de toelichting blijkt evenwel, dat aan afdeling Struktuur een dominerende plaats ten opzichte van beide andere hoofd-afdelingen is toegedacht. De afdeling Struktuur zou moeten gaan optreden als een soort Gemeentelijk Centraal Plan-

bureau, dat een maatschappij- en stadsbeeld zou moeten expliciteren en op grond daarvan projekties zou moeten maken op lange termijn. Vervolgens zouden die 'vertaald' moeten worden in modellen, normen en uitgangspunten en in kaart of 'literair' kunnen worden weergegeven. De werkzaamheden van de drie afdelingen zouden in de tijd en besluitvorming na elkaar komen.³⁴

Een dergelijke hiërarchische verhouding tussen stedenbouwkundige werksoorten moet echter principiële en praktisch als onjuist worden afgewezen. Het voorstel tot reorganisatie van de sektor Stadsontwikkeling hield in, dat het grootmazige en verkeersstrukturele denken, dat het doen en laten van Stadsontwikkeling in het verleden met betrekking tot de bestaande stad bepaalde, zal worden voortgezet met alle kansen op verdere schade voor het stedelijk weefsel.

In dit kader moet worden bedacht, dat de diverse sociaal-ruimtelijke systemen principiële gelijkwaardig zijn, ook al hebben zij ruimtelijke componenten van ongelijke grootte. Dat brengt echter tevens mee, dat zij elkaar *wederzijds* moeten kunnen beïnvloeden, zodat er niet uitsluitend of overwegend éénrichtingsverkeer van 'groot' naar 'klein' zal mogen optreden.

In dit verband zegt Grauham 'the goals of physical planning for the territory as a whole simply cannot be taken for granted, but must be adapted together with and against planning decisions made by smaller units during a feedback process. In turn decisions by these smaller units cannot be postponed until a consistent plan for the territory as a whole has been worked out. Herein lies the logic of the so-called 'principle of counter-current' which requires central and local plans to be 'mutually coordinated'.³⁵

Terloops moet nog worden opgemerkt dat het bij Schumacher, Culemann en anderen niet duidelijk is of zij vrede zouden hebben met een hausmanniaanse aanpak van bestaande steden zoals Crane blijkbaar voorstaat of dat zij met hun denkbeelden alleen een procedure voor nieuwe uitbreidingen beoogden aan te geven.

In de literatuur betreffende de sanering van steden zijn meerdere pleidooien voor een aanpak te vinden, waarbij ook kleinschalige sociaal-ruimtelijke systemen en het historisch geworden de aandacht krijgen die ze toekomt. Zo heet het in het bekende rapport van de Commissie-Buchanan over het verkeer in de engelse steden: 'There is a great deal at stake: it is not a question of retaining a few old buildings, but of conserving, in the face of the onslaught of motor traffic, a major part of the heritage of the English-speaking world, of which this country is the guardian'.³⁶

In naam der intuïtie

In de kringen der deskundigen nemen de architecten en stedenbouwkundigen een enigszins aparte plaats in. Waar bij de andere groepen zoals de civiel-technici de 'technische rationaliteit' koning kraaide stoot men bij hen al spoedig op wat

Fouqué de rationeel/intuïtief-paradox noemt: Bepaalde groepen, die enerzijds profiteren van het prestige der technische wetenschappen met zijn strikt rationele aanpak, doen tegelijkertijd een beroep op hun intuïtieve vermogen als creatieve kracht, waardoor een niet meetbaar en niet controleerbaar element in werkwijze en werkstuk wordt ingevoerd.³⁷

Er zijn de laatste jaren vele pogingen ondernomen dit intuïtieve element te analyseren. Daarin speelde volgens Fouqué vaak het streven mee, de intuïtie in te bouwen in de rij der rationeel manipuleerbare grootheden en zo onder controle te brengen.³⁸ Naar de mening van Levin werd door het resultaat van zijn analyse van ontwerpersactiviteiten gesuggereerd, dat het ontwerpsproces in belangrijke mate een systematische benadering vormt, ook al is het meer een produkt van intuïtieve dan van bewuste werkzaamheid.³⁹ Deze auteurs staan vrij positief tegenover de waarde van een intuïtieve aanpak. Chadwick acht de intuïtieve aanpak nodig als springplank voor de bewust-rationele, want 'the tasks are too complex to be handled by intuition unaided'.⁴⁰ Forrester staat er daarentegen zeer sceptisch tegenover: 'However', zegt hij, 'intuition is unreliable. It is worse than random because it is more wrong often than not when faced with the dynamics of complex systems. There are reasons why intuition leads to error'.⁴¹

Afgezien van de eventuele funktionele waarde van de intuïtie is er in ieder geval een emotionele waarde mee verbonden. Daar waar een beroep op de intuïtie mogelijk wordt geacht, wordt het aureool van de kunstenaar verworven, wiens creativiteit uit verborgen en geheiligde bronnen wordt gevoed. Dat verschaft niet alleen prestige, maar vrijwaart tevens tegen de noodzaak werkwijze en bedoelingen duidelijk te maken. Het ontkracht kritiek op voorhand en waar die toch de kop opsteekt behoeft men er niet op te reageren: De 'black box' in de kunstenaar geeft ook zijn geheimen aan zijn drager niet prijs. Het lijkt daarom duidelijk, dat het beroep op de intuïtie, ondanks de pogingen tot explicitering er van in een rationeel systeem, als gevolg van het grote 'rendement' voor de ontwerper een hardnekkig bestaan zal blijven leiden. Dat zal waarschijnlijk tevens een verdere ontwikkeling van een rationele ontwerpsleer in de weg staan.

De vraag rijst in dit verband of deze binding aan het persoonlijk-creatieve niet tevens een voorkeur schept voor het nieuwe en tot een geringschatting voor het bestaande. Tevens zou dit gefascineerd-zijn door eigen creatieve prestaties kunnen leiden tot een te geringe aandacht voor de noodzakelijke flexibiliteit van een projekt en voor het vraagstuk van de beschikbare middelen.

Stuurloze aesthetiek

Het laveren op de intuïtie der individuele ontwerpers heeft ons te Amsterdam een aantal 'ruimtebeelden' opgeleverd, waarvan het voornaamste kenmerk een grote mate van grilligheid is. Van een architektonische vormtaal, die korrespondeert

met de spirituele waarden van de tijd zoals indertijd door J. J. P. Oud werd bepleit in kennelijke reactie op de plannen voor Amsterdam-Slotermeer, is zelden sprake.⁴² Voorzover de toelichtingen op de amsterdamse plannen in dit opzicht iets zeggen gaat het om vage pogingen tot aanpraten van esthetische kwaliteiten, die weinig overtuigend werken.

Daarbij komen de vraagtekens overigens niet slechts van leken, zoals bij architect Oud reeds bleek. Zo merkte prof. Sisi, een Italiaans hoogleraar in de architectuur naar aanleiding van de stedenbouwkundige vormgeving van Amsterdam-Nieuw-West op, dat deze berust op het toepassen van varianten op een thema van uniformiteit, maar dat deze varianten dikwijls overbodig lijken te zijn. Voorts tekent hij in dit verband aan, dat te Amsterdam de neiging waarneembaar is, komposities te kiezen met een grote binnenhof, een aanpak, die men volgens deze auteur ook al in het plan-Berlage hanteerde en die toen zeer opmerkelijk en revolutionair kon heten. En als derde aspekt noemt hij de z.i. steeds toenemende neiging de architektonische kompositie af te sluiten met zekere monumentale vormen, waarvan hij het resultaat echter onzeker acht. Met dit laatste doelt hij kennelijk op de lange rijen eenvormige plaat- of torengebouwen, die hier en daar in tirailleurslinie de grens van buurten of wijken in de amsterdamse uitbreidingen van na de Tweede Wereldoorlog markeren.⁴³

In de kritiek van beide auteurs valt eenzelfde tendentie te bespeuren als in de opmerking van Heide Berndt, die in dit verband zei: 'Zwar begreift sich der Funktionalismus gerade nicht als ästhetische Kunstform, doch unter dem Deckmantel funktionaler Schmucklosigkeit kann er umso rücksichtloser ästhetisieren'.⁴⁴ Schumacher spreekt in een ander verband van een 'Baustoffkarnavall' en 'Formenkarnavall'.⁴⁵ Deze termen lijken ook op uitbreidingen als te Amsterdam na de Tweede Wereldoorlog gerealiseerd van toepassing, met uitzondering van de Bijlmermeer, waar de intuïtie en de schoonheid op de vlucht gingen voor een even simpele als fatale gedachtenkonstruktie van verkeersstrukturele signatuur, waaraan de rest ondergeschikt werd gemaakt.

Vooralsnog lijkt datgene wat op stedenbouwkundig terrein onder het etiket van intuïtieve herkomst aan de man wordt gebracht overwegend een konglomeraat van eigentijdse ideologische bagage op sociaal en esthetisch gebied. En datgene wat de Jacobs ladder der intuïtie waarlijk uit het onderbewuste naar boven transporteert behoeft niet altijd de goudkeur te dragen.

Ideologische beperkingen

Zowel amerikaanse als europese auteurs hebben de aandacht erop gevestigd, dat planologen in het recente verleden overwegend werden gerecruteerd uit de midden-groepen. Aan amerikaanse kant in dit verband Dyckman worden genoemd als een auteur, die aan dit verschijnsel aandacht heeft geschonken.⁴⁶ De studie van Heide Berndt werd in dit verband reeds genoemd. Volgens haar neigen 'Stadt-

planer.....wie die Studenten älterer Jahrgänge zu elitären Vorstellungen und unpolitischem Denken.'⁴⁷

De aanwezigheid vanitaire opvattingen bij planologen van diverse pluimage kan van invloed zijn geweest op hun bereidwilligheid, de andere schakels in het proces van planmatig handelen open tegemoet te treden en desgewenst invloed te verschaffen op de inhoud der plannen. De veel verbreide en recentelijk nog door Friend en Jessop gesignaleerde neiging tot achterhouden van beschikbare informatie tegenover opdrachtgevers en of derden kan hiervan mede een uitvloeisel zijn.⁴⁸

De herkomst uit de middengroepen heeft volgens Heide Berndt eveneens rechtstreeks de inhoud der gelanceerde plannen bepaald in die zin, dat men aan conservatieve, anti-grootstedelijke influisteringen gehoor gaf. Dat zou zowel bijvoorbeeld in de groencultus als in de vormgeving van de bebouwing in de nieuwe woonwijken met zijn beklemtoning van openheid tot uiting zijn gekomen. In dezelfde richting gaat de kritiek van Mumford, die meent dat 'our architects and planners now tend to sacrifice sociability and concentration to mere openness'.⁴⁹ Misschien zou men in dit verband kunnen zeggen dat de huidige stedenbouwers mede als gevolg van hun herkomst het sub-urbane milieu bevoorleden met verwaarlozing van andere meer stedelijke samenlevings- en nederzettingvormen.

Het is in dit verband uiteraard denkbaar, dat het ideologisch-bepaalde ideeën-goed en zelfs de direkte persoonlijke belangen der leidinggevende planologen gaan afwijken van datgene wat als sociaal-wenselijk door de betrokken bevolking zelve wordt ervaren.

Onderbezetting der nieuwkomers

Met het inschakelen van nieuwe groepen specialisten namen uiteraard de mogelijkheden tot verkenning van het behoeftenpakket toe. Daarmee was echter nog geen garantie van een goede planvoorbereiding verkregen. Zo bleven de nieuwe ingeschakelde beroepen allereerst in kwantitatief opzicht vaak nog belangrijk achter bij hun technische broeders. Een korte excursie naar de ons reeds welbekende afdeling Stadsontwikkeling te Amsterdam kan leren, dat dit soms tot op de huidige dag geldt. Het reeds genoemde rapport Van de Bunt en Co uit 1971 over de reorganisatie van de sektor Stadsontwikkeling te Amsterdam bevat over de personeelsopbouw van dat jaar in dit opzicht een aantal sprekende bijzonderheden.

Een analyse van de personeelsbezetting gaf te zien, dat de Ontwerpsgroep nog zeer dominant was en dat tevens het verkeer een relatief overmatige aandacht kreeg. De aandacht voor dit facet binnen Stadsontwikkeling noemen de rapporteurs aanvechtbaar. Het Economisch en Sociaal Onderzoek tezamen vormden een soort restgroep van 7 personen ofwel 4% van de totale bezetting van S.O. en 16% van de bezetting van afdeling Onderzoek. Daarom noemt het rapport de kwantitatieve verhouding binnen de afdeling Onderzoek tussen de groepen Sociaal en Economisch

Onderzoek enerzijds en Algemeen/Planonderzoek en Bouwblokonderzoek anderzijds 'zeer scheef'.

Hetzelfde gold voor de verhouding tussen de bezetting van de salarisgroepen IX-XVI bij Onderzoek en Ontwerp. Daarbij stonden 4 onderzoekers tegenover 16 ontwerpers. Daardoor kon volgens de rapporteurs Ontwerp onvoldoende rekenen op een meedenken van Onderzoek ten gevolge waarvan de ontwerpsaanpak domineerde. Bovendien gingen de ontwerpers zichzelf verdiepen in onderzoeksproblemen, hetgeen volgens de rapporteurs het gevaar van opinievalidatie met zich meebracht.⁵⁰ Logischerwijs trad hierdoor mede een verarming van de gelanceerde planconcepties op omdat de ontwerpers niet of onvoldoende gekonfronteerd werden met ideeën vanuit andere disciplines en optiek. In dit verband is het niet onmogelijk, dat veel van de conflicten op ruimtelijk terrein, waarbij de burgerij zich verzette tegen de S.O.-lijn, mede zullen kunnen worden toegeschreven aan deze onrijpheid der door Stadsontwikkeling gelanceerde plannen, die het gevolg van zulk een eenzijdige benadering kunnen zijn.

Onderwaardering der nieuwkomers

Dat de onderzoekersgroep als geheel tegenover de ontwerpers en andere categorieën te Amsterdam en elders een bescheiden stem in het kapittel heeft blijkt ook uit een in 1974 verschenen rapport betreffende de 'positie en rol van de sociaal-wetenschappelijke onderzoeker in het besluitvormingsproces bij de realisering van nieuwe woonwijken, van de werkgroep 'Wonen' van de Studiegroep Planologische Onderzoekers'.⁵¹

Hierin heet het bijvoorbeeld voor de Bijlmermeer, dat de vormgeving daarvan bijna volledig bepaald is door de op verouderde C.I.A.M.-principes gebaseerde concepties van de jongere stedenbouwers van Stadsontwikkeling. Deze werden gesteund, aldus het rapport, door invloedrijke politici, die gevoelig waren voor deze stedenbouwkundige conceptie. Tijdgebrek en woningnood werden als argumenten gehanteerd om het plan niet aan nadere discussies en evaluaties bloot te stellen en, buiten de officiële juridische procedures om, met de bouw te kunnen starten. Onderzoekers werden pas in een later stadium, nadat problemen waren ontstaan en onderzoekend, vooral met betrekking tot de kollektieve voorzieningen ingeschakeld.⁵²

Uit deze en andere case-studies uit voornoemd rapport van de werkgroep 'Wonen' blijkt dat de positie van de sociaal-wetenschappelijke en verwante onderzoekers ook elders allermint onproblematisch is. Het rapport zegt in dit verband:

'In de praktijk lag het accent (van de werkzaamheden der onderzoekers) zoals gezegd op het opstellen van bevolkings- en werkgelegenheidsprognoses, studies omtrent woningdifferentiatie en bezetting van het voorzieningspakket..... Voorzover de onderzoeker zich aan dit onderzoekspakket hield werd zijn identiteit en de legitimiteit van zijn bijdrage door de buitenwacht niet in het geding gebracht. Wel merkte

hij snel, dat andere participanten in het besluitvormingsproces meer invloed hebben bij het vaststellen van randvoorwaarden voor zijn terrein dan hijzelf. De identiteit en legitimiteit wordt duidelijker omstreden wanneer de onderzoeker zich niet beperkt tot programstelling, maar ook zijn zegje wil doen (op grond van zijn subjectief beleefde taakstelling en zijn specifieke kennis) over de stedenbouwkundige conceptie en de vormgeving. Hier ontmoet hij als 'tegenstanders' veelal zowel de door historie en coördinerende positie machtige stedenbouwkundigen als de harde cijfers aandraagende civieltechnicus'.⁵³ Terwijl naar de mening van de rapporteurs de doordenking van de sociale consequenties der stedenbouwkundige plannen toch meer in het bijzonder tot de sociaalwetenschappelijke taakstelling moet worden gerekend.

Vormimperialisme en teamwork

Voornoemd rapport van de SPO spreekt van de door historie en coördinerende positie machtige stedenbouwkundige. Hierbij moet worden aangetekend, dat de groei van het stedenbouwkundige werk vanuit de technisch/architektonische sfeer in het verleden de voornaamste oorzaak vormt voor deze dominantie, maar dat door de groeiende complexiteit der taakstelling de rationele grondslag hiervan steeds dubieuzer is geworden.

Waar echter enerzijds de traditionele, op dit terrein werkzame, beroepen tegenover de complexer vraagstelling te kort moesten gaan schieten en dat ook expliciet in de verbreding van het ambtelijke apparaat werd erkend, vluchtten zij deels anderszijds in de stedenbouwmystiek, om met Meeder te spreken, teneinde hun hegemonie in het stedenbouwkundige werk te kunnen handhaven. Daarbij worden zij soms geschraagd door een hooghartig beroep op de creatieve intuïtie, die de vormgever in staat zou stellen, de meest gordiaanse knopen door te hakken en eventuele konflikterende tendenties te synthetiseren tot een harmonieus geheel. De inaugurele rede van prof. van Embden uit 1964 vormde in dit opzicht een sprekend voorbeeld. Sprekend over het vooroverleg met de andere disciplines bij de planvoorbereiding zegt hij:

'Geen ogenblik gelooft hij (de ontwerper), dat in deze kring, aan deze ronde tafel (en dan nog wel vanzelf) ergens een aanvaardbaar plan zou ontstaan. Ook is volgens hem het bepalen van de vorm met geen mogelijkheid te zien als een specialisme als een ander. Wat maakt architecten en stedenbouwers zo schichtig?Hier komt nu voor het eerst de werkelijke grond bloot van onze afwijkende houding: De vormgever van het menselijk milieu moet.....bouwen op.....eigen volledigheid en veelzijdigheid. Hij is wat dat betreft in goed gezelschap van werkelijke staatslieden, werkelijke bestuurders, werkelijke wijsgeren.....Programma van eisen en schetsontwerp groeien tenslotte gezamenlijk naar een eindfase. Het is deze op zichzelf onmisbare dialoog die geleid heeft tot het misverstand omtrent het gemengde gezelschap aan de ronde tafel. Ik zeg, het misverstand, of denkt men werkelijk aan die ronde

tafel een *vorm* te kunnen bepalen?Er is nog iets anders. Elke ekspert levert niet alleen zijn deskundige bijdrage tot een beperkt facet, maar is daarvoor ook pleitbezorger. Dit leidt onvermijdelijk tot tegenstellingen, want in geen enkel werkstuk laten alle mensen zich volledig realiseren. *Alleen de vormgever, die als richtlijn heeft de perfectie van de totaliteit, is bevoegd hier een uitspraak te doen*'.⁵⁴

We hebben hier het imperialisme der vorm-filosofie om een woord van Steigenga te gebruiken ten voeten uit.⁵⁵

Het behoeft geen betoog, dat samenwerking tussen de respektieve groepen bij een dergelijk hooghartige instelling van sommige deelnemers uitermate moeilijk te realiseren is, of het zou moeten gaan in volkomen serviliteit van de ene groep aan de andere.

Teamwork is overigens het heilige ideaal, waarnaar iedere planoloog zal streven, maar niemand weet precies hoe het in zijn werk moet gaan. Farbman meent, dat iedereen er vóór is, mits de leiding van het team maar aan hém toevalt.⁵⁶ Lichfield zegt hierover dat 'it is one thing to create a team and another to enjoy its fruitful cooperation'. Hij noemt de vraag, wie de leiding van stedenbouwkundige teams moet hebben een heet hangijzer en meent dat het antwoord erop niet eenvoudig is. Hij opteert echter toch vóór leiding van de 'general planner' ofwel de 'chartered town-planner' en volgt daarmee de algemene lijn door voor eigen groep te pleiten. Leiding door uitgesproken 'specialists' wijst hij van de hand.⁵⁷

Overigens moet worden bedacht dat het bij de vraag naar de leiding bij het stedenbouwkundige teamwork niet alleen een zaak is van concurrentie tussen onderzoekers en ontwerpers. Ook de tegenstelling tussen stedenbouwkundigen en architecten kan een rol spelen. Zo merkte prof. ir. N. A. de Boer inzake de Bijlmermeer op, het een hele grote fout te vinden, dat de stedenbouwkundige daar het hele stramien van het wonen heeft bepaald zonder dat de architect, die het hele woonmilieu kan opkrikken, aan bod is gekomen.⁵⁸

Van de regen in de drup?

Waarschijnlijk is sinds de uitspraken van van Embden het geloof in de magische krachten der ontwerpers, welke de perfectie der totaliteit tot stand kunnen brengen, ook in ontwerperskring wel enigermate verzwakt. Daarmee zou de deur naar een evenwichtiger personeelsbezetting van de stedenbouwkundige apparaten en een groter stembereik der onderzoekers althans op een kier zijn komen te staan. Sommige stedenbouwkundige onderzoekers zien echter al weer wijdere perspectieven. Zij willen de rollen compleet omdraaien: De sociale wetenschappen domineren, de ontwerpers voeren hun direktieven uit. De betekenis van de sociale planoloog schijnt althans door Buit te worden overschat indien hij zegt, dat het planologisch onderzoek in de toekomst inmenging van derden zal moeten beschouwen als een aanslag op haar streven naar geobjektiveerde informatie.⁵⁹ Zo dreigt de arme inwoner

van deze lage landen in de nabije toekomst de diktatuur der creatieve intuïtie te moeten inruilen voor de tirannie der planonderzoek-technieken, uitgedacht door een even pienter, doch verbalder slag stedenbouwkundige werkers.

Er dreigt evenwel nog een ander gevaar. In het rapport Van de Bunt wordt gekonstateerd, dat de ontwerpers bij Stadsontwikkeling te Amsterdam zelf onderzoek gingen beoefenen, bij gebrek aan respons bij de onderzoekers, die zoals wij zagen te gering in aantal waren, om de vraag te kunnen bijhouden. Dat bracht volgens de rapporteurs zoals wij zagen het gevaar van opinievalidatie mee.⁶⁰ Naar men mag verwachten zal een dergelijke stellingname plaats vinden vanuit een dilettantisme op sociaal-wetenschappelijk terrein. Dat zal des te gereder gebeuren, omdat zo'n amateurisme zich waarschijnlijk gemakkelijker laat camoufleren dan een (teken) technisch. Een dergelijke tendentie zou echter de dominantie van de ontwerpers in het stedenbouwkundige apparaat opnieuw versterken. Maar waarschijnlijk zou dat tevens betekenen, dat grote gebieden van onderzoek op het terrein van de eigenlijke ontwerpsleer, die veel natuurlijker bij hun opleiding zouden aansluiten, braak zouden blijven liggen. Toegeven aan annexionistische neigingen in andere richtingen zou kunnen leiden tot verdere verarming op dit terrein. In dit verband is de opmerking van Lichfield dat 'the very design process in planning is one which needs exploration and reformulation' van belang.⁶¹ Tevens moet worden aangetekend, dat de door het rapport Van de Bunt bepleite professionalisering in stedenbouwkundig vlak evenmin gediend lijkt te zijn met een *willekeurige* vervaging van de grenzen.

Onmacht en macht van het 'apparaat'

Uit het voorgaande bleek, dat er op de weg naar rijpe plannen vele obstakels kunnen liggen. Aan de kant der deskundigen zijn dat mede gebreken in de opleiding, tekorten aan kennis en ervaring, eenzijdige oriëntatie in het ruimtelijk vlak en op eigen professionele en ideologische bagage, slechte afstemming van taakstelling op opleiding en ervaring en slechte planmatige aanpak.

Tevens werd vermeld, dat in een aantal gevallen een evenwichtige behandeling van alle aspecten werd bemoeilijkt door een onevenwichtige bezetting der respectieve beroepskategorieën binnen de rijen der betrokken deskundigen. Daarbij werd gewezen op de traditionele dominantie van de 'ontwerpers' van diverse signatuur in het stedenbouwkundige werk, die nu eens tot overwoekering van de architectonisch-aesthetische aspecten, dan weer tot dictatuur der grootmazige verkeersstructuur leidde.

Voorts kwamen een aantal verdedigingsmechanismen ter sprake, welke de deskundigen ter beschikking staan bij het beschermen van hun prestige en visie. Daarvan werden onder meer genoemd het te pas en te onpas een beroep doen op de intuïtie als creatieve kracht en het hanteren van pseudo-hardheden teneinde geloofwaardigheid aan de gelanceerde voorstellen te geven. Reeds eerder kwamen in dit

verband het taak-annexionisme en het limiteren van informatie tegenover de andere schakels in het proces van planmatig handelen ter sprake als wapens der deskundigen in de strijd om de hegemonie der visies in het stedenbouwkundige werk.

Het betrokken deel van het ambtelijke apparaat treedt daarbij doorgaans naar buiten op als eenheid. De hiërarchische structuur ervan en de traditionele rolverdeling tussen de deskundigen met zijn dienende functie voor de onderzoekers zijn daarbij onder meer van betekenis.

Men mag aannemen, dat het ambtelijke apparaat bij de verdediging van zijn prestige en visie in belangrijke mate wordt gedreven door roepingsbesef en verantwoordelijkheidsgevoel.

Dat roepingsbesef houdt in, dat de ambtelijke planologen en stedenbouwers bij uitstek geroepen zouden zijn tot het uitdragen en verdedigen van het algemeen belang. De gedachtenfout, die daarbij naar het lijkt wordt gemaakt is, dat men op grond van eigen ideologisch of professioneel bepaalde voorkeuren een maatschappij- en stadsbeeld expliciteert en deze beperkte visie van eigen bodem beschouwt als de afspiegeling van het algemeen belang. Men fungeert dan niet meer als radar-post voor het opvangen en verwerken van signalen uit de buitenwereld maar als actiegroep voor het doordrukken van eigen hobbies. Dat gebeurt dan veelvuldig op een schaal, die ontwrichtend inwerkt op tal van levens, zoals ook bij het voorbeeld van het 'interstate freeway program' in de Verenigde Staten bleek.

Daarbij moet voorts worden bedacht, dat een veelomvattend plan als dat voor de Bijlmermeer, dat alles tot in onderdelen regelde en een zeer geringe flexibiliteit als uitgangspunt had, soms het werkstuk is van slechts enkele mensen. Daar waar een duizendvoudige creativiteit tot ontplooiing had kunnen komen wordt dan alleen maar knutselwerk door enkelingen verricht.

Soms lijkt naast het roepingsbesef ook het verantwoordelijkheidsgevoel der betrokken ambtenaren egocentrische en excessieve trekken te vertonen, zoals bij mr. Engel, die sprekend over het juridisch instrumentarium van het Voorontwerp van de Wet op de Stadsvernieuwing, zei, 'dat juist het ambtenarenapparaat, op wier schouders de zwaarste verantwoordelijkheid voor de voortgang van de stadsvernieuwing blijft liggen, zo min mogelijk door allerlei afwijkende rechtsfiguren mag worden gehinderd'.⁶² Het lijkt immers redelijk de zwaarste verantwoordelijkheid voor de gang van zaken ook in dit opzicht in het beleidsvlak te zoeken.

De in het voorgaande aangeduide tekorten in de planvoorbereiding dreigen de onmacht van het deskundigen-apparaat op bepaalde punten te demonstreren. De genoemde verdedigingsmechanismen, die veelvuldig zullen zijn ingebed in een professioneel-elitair besef, versterken daarentegen de positie van het apparaat bij het lanceren en verdedigen der plannen. Dat daarbij soms ook uitgesproken ondemocratische en blijkbaar in wettelijk opzicht dubieuze middelen worden gebruikt werd in het voorgaande bij het voorbeeld van de Bijlmermeer zichtbaar.⁶³

Uit de voorgaande hoofdstukken bleek voorts dat in een konkreet geval van

planmatig handelen de planvoorbereiding door deskundigen een aantal feilen vertoonde en dat hun visie in sommige opzichten inférier aan die van een aantal tijdgenoten moest worden genoemd. Hieruit blijkt tevens dat partiële gespecialiseerde kennis bij deskundigen niet hoeft te leiden tot evenwichtiger oplossingen dan de door Angenot genoemde 'wisdom of good minds', die men in de vorm van 'gezond verstand' ook bij leken aantreft.⁶⁴ Dit zou een belangrijk uitgangspunt kunnen zijn bij de beoordeling van de vele recente conflicten tussen leken en deskundigen op ruimtelijk terrein.

Aan verschillende feiten en voorbeelden werd aannemelijk gemaakt, dat de voor het verleden geconstateerde gebreken in de planvoorbereiding ook in het heden nog een rol spelen. Dat kan niet slechts gevaar van onrijpe plannen opleveren en in het kielzog daarvan onnodig conflicten maar tevens uiteindelijk ook de positie der deskundigen in het proces van planmatig handelen doen devalueren op punten, waar dat ongewenst moet worden geacht. Een betere afstemming van hun specifieke kennis op hun eigenlijke taakstelling zal daarentegen tot vergroting van hun geloofwaardigheid op bijpassende terreinen kunnen leiden en daarmee tot versterking van hun positie.

Naar een verantwoorder planmatig handelen

Van een planmatig handelen kan slechts dan heil worden verwacht, indien het werkelijk gaat om een doordacht geheel van stappen, die in onderlinge samenhang zijn afgestemd op de te realiseren doeleinden. Aard, aantal en volgorde daarvan zijn uiteraard niet willekeurig maar worden bepaald door de eisen der logica in het licht van de gestelde doelen en de beschikbare middelen. Er mogen daarom geen schakels op willekeurige wijze worden verwisseld, weggelaten of gedenatureerd.

Bij het opstellen van een specifiek model van planmatig handelen op ruimtelijk gebied zullen onder meer duidelijker dan voorheen de relaties tussen opdrachtgevers en deskundigen en tussen de deskundigen onderling moeten worden vastgelegd. Anders is de mogelijkheid groot, dat het inschakelen van deskundigen leidt tot schijn-rationaliteit en onbevredigende resultaten. In dit verband kunnen hier de volgende voorlopige kanttekeningen worden geplaatst.

Ieder stedenbouwkundig plan zal uiteraard moeten passen in het bredere kader der sociale en economische politiek. Voor de problemen, die zich op dat hogere niveau voordoen zullen soms andere oplossingen mogelijk zijn, dan een stedenbouwkundig arsenaal heeft te bieden. Tengevolge van de 'physical bias' der in de stedenbouwkundige sektor werkzame deskundigen dreigen dergelijke oplossingen te worden veronachtzaamd. Daarom lijkt voorafgaand overleg daarover op ander niveau noodzakelijk en moet worden vermeden, dat een stedenbouwkundige afdeling gaat optreden als een soort algemeen gemeentelijk planbureau.

In het nederlands gemeentelijk bestel is de figuur van de wethouder van cruciële

betekenis. Het lijkt gewenst, dat hij in ieder geval op de hoogte is van de formele eisen en mogelijkheden van het proces van planmatig handelen, zodat zij in dit opzicht ook metterdaad leiding kunnen geven. De huidige praktijk, waarbij politici zich schoorvoetend aan hun beleidstaak zetten, zich vervolgens summier door 'hun' dienst laten instrueren waarna zij, bij gebrek aan beter, er de spreekbuis van worden lijkt onbevredigend.

Daarbij moet worden bedacht, dat hier algemene tendenties een rol spelen, welke het ontstaan van een vertrouwensrelatie tussen wethouders en diensten bevorderen. Niklas Luhmann merkt bijvoorbeeld in dit verband op: 'So entstehen in Groszorganisationen, in denen der offizielle Umfang der Verantwortlichkeit in höheren Positionen die Verantwortungsfähigkeit (nämlich die Datenverarbeitungsfähigkeit) des einzelnen bei weitem übersteigt, sehr bezeichnende persönliche Vertrauensbeziehungen zwischen Vorgesetzten und Untergebenen, Entscheidungsstellen und Stäben, Parlamentariern und Ministerialbeamten....'⁶⁵ Dergelijke vertrouwensrelaties kunnen overigens gepaard gaan met een ambivalente instelling aan beide zijden. Dat maakt het onder meer voor de wethouder mogelijk soms op stedenbouwkundig gebied een eigen koers te varen, ook al zou hij daarmee tegen verantwoorde suggesties van zijn eigen adviseurs in moeten gaan.

Met Grauhan kan men het voorts eens zijn, dat het niet de taak is van stedenbouwkundige afdelingen, slechts één plan op eigen subjectieve basis te lanceren, maar dat zij veeleer tot taak hebben, alternatieve mogelijkheden voor de toekomst uit te werken, waaruit de vertegenwoordigende lichamen een keuze zullen moeten doen. Zo kan, aldus Grauhan, de essentiële functie van de politici, namelijk het doen van keuzen op grond van eventuele konfliktierende waarde-patronen, weer in ere worden hersteld.⁶⁶

Omdat het langs deze weg verkregen aantal keuzemogelijkheden naar aard en aantal toch nog beperkt zal blijven pleit Grauhan in dit verband voor het vergroten van het aantal 'centres of initiative', waardoor een zo groot mogelijk potentiëel voor het opstellen van denkbare oplossingen wordt ingeschakeld. Daarbij denkt hij zowel aan het scheppen van uitingsmogelijkheden voor afwijkende standpunten binnen het ambtelijke apparaat als aan initiatief-voorstellen afkomstig van de politieke oppositie: 'The structure of the preparation phase must reflect the complexity of actual choices to be made'. Daarbij zullen de stedenbouwkundige afdelingen zo nodig de helpende hand moeten bieden. Van het lanceren van slechts één plan, waarin zowel de stedenbouwkundige werkers als hun wethouder al hun prestige investeren zal dan geen sprake meer zijn.⁶⁷

Binnen de stedenbouwkundige afdelingen vraagt de onderlinge verhouding der werksoorten, disciplines en afdelingen de aandacht. Zoals gesteld zal in principe moeten worden uitgegaan van de onderlinge gelijkwaardigheid hiervan qua bezetting en inbreng. Een dergelijke principiële gelijkstelling zal aktiverend en reaktiverend kunnen werken op een reeks van disciplines. Daarbij zullen sommigen meer dan

voorheen gekonfronteerd worden met de noodzaak tot inleving in de ruimtelijke aktualiteit en er hun opleiding en methodiek op kunnen richten.

Uiteraard zullen de sociaal-wetenschappelijke onderzoekers dan ook tevens een breder visie moeten kunnen verwoorden dan de lofzang op eengezinshuizen, die in het stedenbouwkundig koor tot een soort koekoek-éénzang is geworden. In dit verband kan worden herinnerd aan de opmerking van prof. Groenman bij een bespreking van het rapport Hoog/Laagbouw. Hij noemde het rapport te mild in zijn konklusies, omdat duidelijk werd aangetoond, dat een woongebouw van meer dan drie etages zonder lift tal van inconveniënten heeft en toch werd niet geconcludeerd, dat het dus een onding is.⁶⁸ Het betrof hier een voorbeeld, dat men van medische en sociaal-wetenschappelijke kant inderdaad 'hard' had kunnen maken en dat desondanks weinig uitwerking had in de stedenbouwkundige praktijk, mede omdat het blijkbaar te weinig klemmend werd uitgedragen.

Bij dit alles zullen de overdreven aanspraken van ontwerperskant op een leidinggevende rol in het stedenbouwkundige proces moeten worden prijsgegeven. In dit kader zal tevens het beroep op het halo der creatieve intuïtie moeten plaats maken voor een overtuigender wijze van 'verkopen'. De ontwerpers zullen niet alleen maar met *suggesties* van schoonheid of rationaliteit mogen komen aandragen.

Uiteraard zal voor alle beroepskategorieën de opleiding mede de helpende hand moeten bieden. En hoewel opleiding niet alles is moet het toch ongewenst worden geacht, dat het verband tussen scholing en taakstelling soms totaal zoek is. Dat lijkt vooral in stedenbouwkundige kringen het geval waar iedereen vaak tot alles in staat wordt geacht. Overwogen zou moeten worden of soms een herverdeling van functies, die beter is afgestemd op de taakstelling, wenselijk is.

In dit verband verdient nog een opmerking van Meeder de aandacht. Hij zegt, dat velen, die als deskundige of anderszins zijn ingeschakeld na korte tijd menen, dat zij nu wel voldoende kijk hebben gekregen op stedenbouwkundige of planologische problemen om zelfstandig te kunnen bepalen wat de aangewezen oplossing is. Maar, aldus Meeder, dat kan hij niet alleen en daarom is de planologie bij uitstek groeps- of teamwork.⁶⁹

Nathaniel Lichfield wees in zijn meergemeld betoog van 1966 overigens nog op de grote invasie van self-made-planners in Engeland als gevolg van de grote vraag ernaar en het tekortschieten van de opleidingscapaciteit aldaar.⁷⁰

Een ieder zal beamen, dat de oplossing van stedenbouwkundige en planologische problemen team-work vereist. De grote vraag is hoe dat teamwork moet functioneren. Dat we hier van Embden in zijn verheven visie op de ontwerper, met de geniale greep, die alle strijdigheden in de lagere regionen in een grootse harmonie synthetiseert niet kunnen volgen lijkt na het voorgaande wel duidelijk. Maar hoe de vraag naar een eventueel leiderschap ook wordt beantwoord, er valt van de in het voorgaande bepleite versterking van de positie der andere deelhebbers in de planvoorbereiding reeds een evenwichtiger aanpak te verwachten.

Misschien mag men ten aanzien van reorganisatie-pogingen in het algemeen niet te optimistisch zijn, gezien de in de bestaande situatie geïnvesteerde persoonlijke belangen in een materiaal en ideologisch vlak. Brian Mac Loughlin zegt in zijn in 1973 verschenen boek 'Control and Urban Planning', dat de overheid bijzondere verantwoordelijkheden heeft ten aanzien van het trekken van lering uit haar daden ten behoeve van de maatschappij als geheel. Daartoe moet zij in staat zijn structuren, bestemd voor het oplossen van oude problemen, af te schaffen en nieuw op te bouwen. Maar, zo besluit hij, dat schijnt verschrikkelijk moeilijk vanwege de geweldige inertie, die eigen is aan alle bureaucratische systemen.⁷¹

Het is echter de moeite van het proberen waard. Want een evenwichtiger opbouw van het stedenbouwkundige apparaat kan leiden tot rijper planalternatieven, waaruit het bestuur zijn keuze zal kunnen doen. Dat zal voor het stedenbouwkundige apparaat zelve verhoogde geloofwaardigheid en status kunnen opleveren bij bescheidener pretenties.

Voor het produceren van rijper plannen is echter vruchtbare samenwerking met alle betrokken instanties en groepen uit andere ambtelijke regionen, met de verantwoordelijke beleidsinstanties en met de betrokken burgerij noodzakelijk. Daartoe moet zoals gezegd het planningsproces als geheel op de helling en moet voor elke schakel gelegenheid worden geschapen tot uitoefening van de hem toegevallen rechten en plichten met betrekking tot zijn potentiële inbreng.

Daarbij zou men zeer huiverig moeten zijn, potentiële 'centres of initiative', zoals actiegroepen uit de burgerij, op legalistische gronden te diskwalificeren, zoals de Wit deed⁷². Ook uitsluiting uit de planvoorbereidingsfase op grond van de gedachte dat het gaat om 'hogere' belangen van grotere geografische eenheden zoals o.m. Nijpels suggereerde, is onaanvaardbaar.⁷³ Daarbij wordt de door Grauhan bepleite en logische toepassing van het 'tegenstroom'-principe geweld aangedaan.

Een belangrijk gevolg van een verantwoorder planvoorbereiding zal zijn, dat onnodige wrijvingen en conflicten tussen ambtelijke apparaten, beleidsinstanties en belanghebbende burgers vermeden worden, meer tijd voor waarlijk creatieve doeleinden kan worden gebruikt en het ontstaan van frustraties, ergernis, agressiviteit en atrophie van het vermogen tot meedenken worden tegengegaan. En dat is het doel, waarnaar wij allen streven.

SAMENVATTING

In deze studie wordt de doeltreffendheid van taak-delegatie aan deskundigen bij de voorbereiding van het Algemeen Uitbreidingsplan voor Amsterdam onderzocht. Dit plan werd in 1935 door de Gemeenteraad goedgekeurd en vormde de grondslag voor de omvangrijke uitbreiding van het stedelijke gebied van na de Tweede Wereldoorlog.

De inleiding begint met een beknopt betoog over het planmatig handelen op ruimtelijk gebied en de mogelijke betekenis van het evaluatie-onderzoek voor theorie en praktijk. Daarbij wordt erop gewezen, dat bij de vele wrijvingen op ruimtelijk terrein twijfel aan de deskundigheid der deskundigen meespeelt. Hierdoor wordt de vraag naar de doeltreffendheid der delegatie van werkzaamheden op dit terrein aktueel. Een evaluatiestudie van een concreet geval van planmatig handelen op ruimtelijk terrein, waarbij de geplande gang van zaken wordt vergeleken met de werkelijke, zou hier meer licht kunnen brengen.

Vervolgens worden de hoofdpunten uit het Algemeen Uitbreidingsplan weergegeven. Het betrof hier een zogenaamd eindplan voor een bevolking van rond 960.000 zielen, waarvan men aannam, dat zij na het jaar 2000 niet of nauwelijks zou toenemen. Deze bevolking zou deels in de bestaande stad, deels in nieuw te creëren woongebieden worden gehuisvest. Daartoe zou het stedelijke gebied van Amsterdam worden vergroot met rond 6000 hectare die overwegend ten westen van de bestaande stad en voor de rest tussen Amsterdam en Amstelveen waren geprojecteerd. Ruim 1700 hectare daarvan waren bestemd voor nieuwe woongebieden. Daar zouden in totaal 112.598 nieuwe woningen moeten worden gebouwd, waarvan ruim de helft als eengezinshuizen, krap de helft als middelhoge bouw van 3 of 4 bouwlagen en ongeveer 2% als bouw, hoger dan 4 bouwlagen. Voorts werden uiteraard op de resterende gronden bijbehorende voorzieningen ten behoeve van het wonen, werken, recreëren en verkeren geprojecteerd. Het plan zou rond het jaar 2000 bij benadering moeten zijn voltooid.

In de hoofdstukken II en III worden de voornaamste doelstellingen van het plan globaal vergeleken met de behaalde resultaten. Bij deze konfrontatie worden belangrijke afwijkingen tussen beide gekonstateerd, zowel ten aanzien van de grootte en vorm van het stedelijke gebied en de verkeersvoorzieningen als ten opzichte van de woningdichtheden, -aantallen en -typen.

In de hoofdstukken IV tot en met VIII wordt voor een aantal facetten gepoogd, na te gaan, welke oorzaken aan het ontstaan van de afwijkingen ten grondslag lagen. Daarbij geeft hoofdstuk IV, onder de titel 'Oud zeer' de voorgeschiedenis van het plan in hoofdzaak weer met zijn rivaliteit tussen de betrokken gemeentelijke diensten, die mogelijkerwijs van invloed kan zijn geweest op de latere gang van zaken. De betekenis van demografische en andere onderzoeken voor de vormgeving van het plan komt ter sprake in hoofdstuk V, dat de titel 'Facetten van onderzoek' draagt. Drie daarop volgende hoofdstukken behandelen voorts de ruimtelijke uitwerking hiervan voor wat respectievelijk de omvang en vorm van het stedelijke gebied, de verkeersvoorzieningen en de detaillering der woonwijken betreft.

Ten aanzien van de vorm van het stedelijk gebied wordt gepoogd aan te tonen, dat de conceptie der later ontstane 'lobbenstad' niet in het oorspronkelijke plan lag besloten, noch de bedoeling der makers daarvan kan zijn geweest. Daarbij wordt voorts gesteld, dat de a-symmetrische uitbouw van de stad, waarvan men aanvankelijk uitging nadelen had, die bij een tijdiger toepassing der lobbenstad-idee ondervangen hadden kunnen worden. Tenslotte wordt gezegd dat de critici van het oorspronkelijke plan in de raad en elders ten tijde van de planvoorbereiding in dit opzicht het gelijk aan hun kant kregen in het licht der latere ontwikkeling.

Met betrekking tot de hoofdelementen der verkeersstructuur geldt een soortgelijke redenering. In dit verband wordt de gang van zaken met de IJ-tunnel, de metro, de autoringweg, de ringspoorbaan en het kanaal om de Noord nagegaan. Daarbij komt naar voren, dat ook hier de ambtelijke deskundigen in latere fasen aanvankelijk verworpen suggesties overnamen, terwijl zij daarentegen de betekenis van door hen eerst warm gepropageerde concepties, zoals die voor de ringspoorbaan en het kanaal om de Noord, niet hebben kunnen waarmaken.

In hoofdstuk IX worden de bemoeienissen van Stadsontwikkeling met het annexatie-beleid der stad geschetst als voorbeeld van een oneigenlijke taakstelling en taakopvatting.

De rol van de ambtelijke deskundigen en hun critici onder de toenmalige raadsleden kwam in de voorgaande hoofdstukken reeds meermalen bij de afzonderlijke facetten van het plan ter sprake. Daarbij werd incidenteel ingegaan op de vraag, wie in het licht van de latere stedenbouwkundige ontwikkeling gelijk kregen. In hoofdstuk X wordt onder de titel 'Een poging tot weging' geprobeerd met behulp van het voorafgaande een samenvattend oordeel in dit opzicht te geven. Geconcludeerd wordt, dat de historie de toenmalige critici van het plan in belangrijke mate gelijk heeft gegeven en dat aan de doeltreffendheid van de delegatie van werkzaamheden bij de planvoorbereiding aan deskundigen in deze vorm moet worden getwijfeld.

In de in hoofdstuk XI gegeven slotbeschouwing wordt een aanloop tot een nadere verkenning van deze materie genomen. Met behulp van gegevens uit de literatuur wordt onder meer nagegaan, in hoeverre de voor Amsterdam gekonstaterde tendenties ook elders worden genoemd, zodat het hier verschijnselen van

meer algemene aard betreft. In de laatste paragraaf worden tenslotte enkele suggesties gegeven, die mede tot een doeltreffender aanpak kunnen leiden.

Ondermeer wordt in het voetspoor van Grauhan uitbreiding van het aantal 'centres of initiative' bepleit en een gelijkwaardige behandeling van alle schakels in het proces van planmatig handelen.

SUMMARY

In this study the efficiency of task-delegation to specialists in the case of the preparation of the General Extension Plan for Amsterdam is explored. This plan was approved by the City Council in 1935 and was the basis for the important extension of the urban area after the Second World War.

In the introduction attention is paid to the necessity of evaluation-research and to the general outline of the plan.

In the next two chapters the main goals of the plan are compared with the attained results. This confrontation leads to the conclusion that important discrepancies between both occur, as regards the size and form of the urban area, the transportation system and the densities, numbers and types of dwellings.

The causes of the discrepancies between goals and results are explored in chapters IV-VIII. Chapter VI gives the history of the earlier attempts to make a master-plan for Amsterdam and the then prevailing rivalry between the respective municipal departments, because it may have influenced the affairs afterwards. In chapter V the effect of demographic and other research, which gave a.o. the starting points for the physical plan, are discussed. In chapters VI-VIII respectively the planned and realized elements of spatial design as to the size and form of the urban area, the main elements of the transportation system and some of the details of the residential quarters are paid attention to.

The rôle of the officials/specialists and their counterparts in the City Council, then holding office, was discussed several times in the previous chapters. In chapter IX the influence of the Town Planning Department on the annexation-policy of Amsterdam is outlined as an example of an improper kind of task-delegation. Chapter X deals further with the question, whether the designers of the plan or their critics in the City Council were right in view of later developments. A tentative, summarizing answer to this question is given. The conclusion is that history proved the critics to be right in the main aspects and that the efficiency of task-delegation to specialists in this manner has to be doubted. In the last chapter a start is made with exploring literature to see whether the Amsterdam case shows more general tendencies, working elsewhere as well. In the end some suggestions to improve delegation are given.

LITERATUUR

Hoofdstuk I

1. Dror, Y., A general model of planning, The Hague, Institute of Social Studies, 1960.
2. Glass, Ruth, The evaluation of planning; some sociological considerations, in: The International Social Science Journal, vol. XI, 1959, p. 393 e.v.
3. Hyman, H. H., & Ch. R. Wright. Evaluating social action programs, in: Lazarsfeld P. & others, The uses of sociology, New York, 1967.
4. Caro Fr. G. ed., Readings in evaluation research, Russell Sage Foundation, New York, 1971.
5. Algemeen Uitbreidingsplan voor Amsterdam, Amsterdam 1934, 2 delen.
6. Woningwet met uitvoeringsvoorschriften, Alphen aan de Rijn, 1950.
7. Algemeen Uitbreidingsplan voor Amsterdam, Amsterdam, 134, Nota van Toelichting, p. 15-22.
8. Idem, p. 153. Gegevens gekorrigeerd voor het buiten de Amsterdamse gemeentegrenzen liggende gedeelte van het Amsterdamse Bos.
9. Idem, p. 82.
10. Gemeenteblad, afdeling 2, 1935, d.d. 2 december 1937.
11. Koninklijk Besluit nr. 17, d.d. 2 december 1937.
12. Koninklijk Besluit nr. 13, d.d. 18 juli 1939.
13. Plan in onderdelen voor de tuinstad Sloterveer, Amsterdam 1952.
14. Zie o.m. Raadsvoordracht d.d. 27 juni 1958, Gemeenteblad Amsterdam, afdeling 1, pp. 1127-1166.

Hoofdstuk IV

1. Zie Extract uit het Boek der Besluiten van B. en W. van Amsterdam d.d. 24 mei 1921.
2. Zie: Notulen van de vergadering van 4 januari 1921 van de Commissie van Hoofdamttenaren tot het voorbereiden van de indeling van Groot-Amsterdam in woon- en industriewijken, ingesteld op 1 oktober 1920.
3. Zie schrijven van de Directeur P. W. aan de Wethouder P. W. d.d. 10 mei 1921, nr. 3850/dossier 222 dir.
4. Zie de onder 2 genoemde notulen.
5. Zie het onder 1 genoemde Extract.
6. Zie het onder 3 genoemde schrijven.
7. Zie het onder 1 genoemde Extract.
8. Zie: Verslag van de vergadering van de Commissie Groot-Amsterdam, gehouden op 21 oktober 1921.
9. Zie: Nota van de directeur P.W. d.d. 26 april 1924, uitgebracht in de zgn. Ineenschakelingscommissie n.a.v. de tweede nota-de Miranda.

10. Zie: Schrijven van de voorzitter der commissie Groot-Amsterdam aan B. en W. van Amsterdam d.d. 5 januari 1924.
11. Zie: Schrijven van de directeur van de Gemeentelijke Woningdienst aan de directeur P.W. d.d. 2 november 1923.
12. Zie convocaties aan de leden der commissie Groot-Amsterdam d.d. 15 en 29 december 1923.
13. Zie: Schrijven van B. en W. van Amsterdam aan de Commissie Groot-Amsterdam d.d. 7 maart 1925.
14. Zie: Schrijven van de commissie Groot-Amsterdam d.d. 7 april 1925 aan B. en W. van Amsterdam.
15. 'Het uitbreidingsplan voor Groot-Amsterdam, een viertal studies van Prof. M. J. Granpré Molière, Mr. D. Hudig, Ir. Th. van Lohuizen en H. Cleynert Azn., benevens adressen door de Stedebouwkundige Raad van het Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw en de Groep Groot-Amsterdam aan het bestuur der gemeente Amsterdam gericht', Tjeenk Willink, Haarlem 1926.
16. Zie: Extract uit het Boek der Besluiten van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam, d.d. 29 december 1922.
17. Notulen van de reorganisatie ofwel Ineenschakelingscommissie d.d. 19 juni 1923.
18. Zie: Nota's van de Miranda en de antwoorden hierop van Ir. Bos, in het archief van de Ineenschakelingscommissie, zonder datum.
19. Zie: Extract uit het Boek der Besluiten van B. en W. van Amsterdam d.d. 24 mei 1921.
20. Zie: Schrijven directeur P. W. aan wethouder P.W. d.d. 22 januari 1927.
21. Zie o.m. Gemeenteblad 1928, II. p. 226.
22. Zie: Gemeenteblad 1928 I, p. 177 e.v.
23. Zie: Gemeenteblad 1928, II, p. 226 t/m 292.

Hoofdstuk V

1. Nota van Toelichting, pagina 25 en 26. Voorts pagina 159 en volgende.
2. Schrijven van de Rijkswaterstaat, directie Noordholland, d.d. 31 oktober 1933 aan Burge-meester en Wethouders van Amsterdam, p. 9 en 10.
3. Gemeenteblad 1935, afd. 2, p. 1188.
4. Gemeenteblad 1935, afd. 2, p. 1224.
5. Gemeenteblad 1950, afd. 1, p. 67.
6. Studie betreffende de toekomstige bevolkingsaanwas van Amsterdam, rapport van de Dienst der Publieke Werken, Amsterdam 1932.
7. Ir. P. J. Willekes Macdonald, De bevolkingsafname van Amsterdam, in: De Ingenieur, 15 juni 1933, A. 206 e.v. met een naschrift van ir. W. A. de Graaf.
8. Gemeenteblad 1935, afd. 2, p. 1193.
9. Schrijven van de directeur van het Bureau van Statistiek d.d. 15 december 1933 aan de Wethouder voor de Statistiek, p. 3.
10. Gemeenteblad 1935, afd. 2, p. 1213.
11. Jaarboek van het Bureau van Statistiek van de Gemeente, 1975, Amsterdam, p. 49.
12. Studie betreffende de toekomstige bevolkingsaanwas van Amsterdam. Dienst der Publieke Werken, Amsterdam 1932, p. 74.
13. Jaarboek 1975 van het Bureau van Statistiek van de gemeente Amsterdam, p. 49.
14. Bevolkingsprojecties 1974-1984, Communiqué 1975:1. p. 8, Bureau van Statistiek der gemeente Amsterdam.
15. Drs. D. Treep: 'De kwantitatieve woningbehoefte in Amsterdam op 1 januari 1972', in: Op Grond van Cijfers', 4-maandelijks orgaan van het Bureau van Statistiek, 8e jaargang nr. 3, 1972, p. 79 e.v.

16. Inleiding van drs. R. J. de Wit, gehouden tijdens de katholieke studentendagen 1969 te Tilburg. Overdruk uit: 'De mens in de stad van de mens, p. 153 e.v.
17. J. D. Riethof, Grafiek betreffende de recreatieoppervlakten in m² per inwoner, Stadsontwikkeling 5-7-1968.
18. Nota van Toelichting bij het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam, Amsterdam, 1935. p. 87.
19. Idem, p. 62 en 63.
20. Nota van de directeur P. W. in antwoord op vragen van de wethouder P. W. d.d. 23 februari 1950.
21. Zie onder 20.
22. Kort verslag van de bespreking bij de Wethouder op 4 sept. 1952.
23. Idem.
24. Gemeenteblad, 1935, afd. 1, p. 904.
25. Nota van Toelichting op het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam, Amsterdam 1935, p. 84 en 85.
26. Schrijven van de Inspekteur van de Volksgezondheid d.d. 20 oktober 1933 aan Burgemeester en Wethouders van Amsterdam, p. 2.
27. Schrijven van de Directeur P. W. aan de Wethouder voor de Publieke Werken te Amsterdam, d.d. 17 november 1933, p. 2.
28. Directeur van het Gemeentelijk Bouw- en Woningtoezicht: 'Opmerkingen inzake het Ontwerp Algemeen Uitbreidingsplan van de Gemeente Amsterdam', d.d. 1 november 1933, gericht aan de wethouder voor de Volkshuisvesting.
29. Nota van de Directeur van het Gemeentelijk Bouw- en Woningtoezicht aan de heer Wethouder voor de Volkshuisvesting d.d. 28 april 1934, bijlage N., p. 7.
30. Gemeenteblad 1935, afd. 2, p. 1187.
31. Gemeenteblad 1935, afd. 2, p. 1194.
32. Gemeenteblad 1935, afd. 2, p. 1207/1208.
33. Gemeenteblad 1935, afd. 2, p. 1224.
34. Zie onder 29.
35. Schrijven van de directeur P. W. aan de wethouder P. W. d.d. 10 maart 1934.
36. Schrijven van de Inspekteur van de Volksgezondheid aan de Heer Voorzitter van Gedeputeerde Staten van Noordholland d.d. 19 juni 1936, p. 2.
37. Uittreksel uit het Register der Besluiten van Gedeputeerde Staten der Provincie Noordholland, d.d. 22 juli 1936, nr. 261, p. 3.
38. Schrijven van Martin Wagner aan de directeur der Publieke Werken d.d. 6 augustus 1935.

Hoofdstuk VI

1. Zie o.m. nota no. 1027 P.W. 1951: Aantekeningen omtrent de grenzen der gemeente Amsterdam.
2. Nota van Toelichting, Algemeen Uitbreidingsplan, deel 1, p.V. voorwoord.
3. Schrijven dir. P.W. aan wethouder P.W. d.d. 20 januari 1927.
4. Nota Gemeentelijke Woningdienst betreffende AUP d.d. 12 januari 1934.
5. Schrijven directeur P.W. aan wethouder P.W. d.d. 6 maart 1934.
6. Nota van Toelichting AUP, p. 14, p. 77.
7. Idem p. 77.
8. Idem p. 27.
9. Gemeenteblad, 1935, afd. 2, p. 1174
10. Idem, p. 1180
11. Idem, p. 1192 e.v.
12. Idem, p. 1201 e.v.
13. Idem, p. 1204

14. Idem, p. 1209
15. Idem, p. 1220
16. Idem, p. 1241
17. Nota Vaste Commissie voor Uitbreidingsplannen in Noordholland d.d. 9 juni 1936.
18. Uittreksel uit het Register der Besluiten van Gedeputeerde Staten der Provincie Noordholland, no. 261, d.d. 22 juli 1936.
19. Schrijven directeur P.W. aan wethouder P.W. d.d. 20 april 1950
20. Gemeentebblad, 1956, afdeling 1, p.
21. Idem, 1958, afdeling 1, p. 1127 e.v.
22. Nota van Toelichting AUP, p. 74
23. De Gier, Ir. A., De zuid-oostelijke stadsuitbreiding van de stad Amsterdam in: Stadsuitbreiding en- vernieuwing, Amsterdam, z.j.
24. Nota van Toelichting AUP p. 1182 e.v.
25. Idem, p. 1192 e.v.
26. Idem, p. 1216 e.v.
27. Schrijven dir. P.W. aan Wethouder P.W. d.d. 11 april 1934.
28. Zie onder 17.
29. Schrijven dir. P.W. aan Weth. P.W. n.a.v. de nota van de vaste commissie voor uitbreidingsplannen in Noordholland d.d. 9 juni 1936.
30. Van Eesteren, C. De stadsontwikkeling van Amsterdam, in: Mededelingen van de Directie van de Tuinbouw, 21. (1958) p. 558-567.
31. Mulder, Ir. J. H. De stedenbouwkundige ontwikkeling van Amsterdam in vogelvlucht z.j.
32. Schrijven directeur P.W. aan wethouder P.W. d.d. 6 november 1952.
33. Zie onder 30.
34. Zie bijlage bij 32.
35. Nota van Toelichting AUP, p. 75/76
36. Idem, p. 34/35
37. Idem, p. 76.
38. Verslag van de Commissie Ter Veen.
39. Angenot, Ir. L. H. J., 'Grondslagen voor de stedenbouwkundige ontwikkeling van Amsterdam' boekbespreking in: 'De Ingenieur', 7 juni 1935, B 109 e.v.

Hoofdstuk VII

1. Zie Nota van Toelichting AUP, p. 139 e.v.
2. Zie schrijven dir. Gemeentetram aan de wethouder voor de Gemeentebedrijven d.d. 18 januari 1934, 154/3.
3. Zie: Extract uit het Boek der Besluiten inzake de instelling van de commissie ter bestudering van een algemeen vervoersplan.
4. Schrijven Kamer van Koophandel en Fabrieken te Amsterdam aan B. en W. van Amsterdam d.d. 6 november 1933.
5. Schrijven dir. P.W. aan wethouder P.W. d.d. 11 april 1934, nr. 87. kab. dossier 1933.
6. Nota van Toelichting deel 1, p. 140.
7. Gemeentebblad 1935, afdeling 2, p. 1186.
8. Gemeentebblad 1961, bijlage D.
9. Zie onder 8, p. 39.
10. Zie onder 8, p. 40.
11. Zie onder 8, p. 56.
12. Nota Bureau Stadsspoorweg, 1964-3, Het lijnennet, p. 16.
13. Idem, 1965-1. De volgorde van aanleg der lijnen, p. 22. e.v.
14. Zie onder 8, p. 56.

15. Nota van Toelichting AUP, deel 1, p. 140.
16. Rapport betreffende de IJ-oeververbindingen, Amsterdam 1931, p. 69.
17. Nota van Toelichting AUP, deel 1, p. 39.
18. Gemeenteblad 1935, afd. 2, p. 1179.
19. Idem, p. 1177.
20. Idem, afd. 1 p. 1336 en afd. 2, p. 1241.
21. Ontwerp voor een tunnelverbinding over het IJ, Amsterdam 1940, kaart tegenover pagina 1.
22. De IJ-oeververbinding, Amsterdam 1950.
23. 'Nadere overwegingen omtrent de keuze van de plaats van de autotunnel onder het IJ, P.W., Amsterdam, januari 1952.
24. Gemeenteblad 1952, 1, II, p. 915 e.v.
25. Gemeenteblad 1953, 2, I, p. 172, 173.
26. Idem, afd. 2, I, p. 142, 157.
27. Idem, 1953, afd. 2, I, p. 71.
28. Zie onder 22, p. 119 e.v.
29. Nota van Toelichting AUP, deel 1, p. 45, 46.
30. Gemeenteblad 1935, afd. 2, p. 1171, e.v.
31. Idem, 1940, afd. 1A, p. 617
32. Idem, 1941, afdeling 1, p. 109 e.v.
33. Schrijven dir. P.W. aan de wethouder P.W. d.d. 27 maart 1941. no. 1486/dossier 4075. S.O.
34. Gemeenteblad, 1952, afd. 1, p. 915 e.v.
35. Gemeenteblad 1949, afd. 1., p. 313 e.v.
36. Nota dir. P.W. aan weth. P.W. d.d. 26 april 1955 betreffende de woningbouw in Amsterdam-Noord.
37. Schrijven dir. P.W. aan weth. P.W. d.d. 23 augustus 1955 betreffende stedenbouwkundige ontwikkeling van Amsterdam-Noord.
38. Gemeenteblad, 1956, afd. 1, p. 359.
39. Idem, p. 368.
40. Gemeenteblad, 1958, afd. 1, p. 1127 e.v.
41. Idem, p. 1127.
42. Zie onder 16, kaartbijlage nr. 1.
43. Zie kaart J, tegenover p. 127, Nota van Toelichting AUP, I.
Tevens: Ir. A. de Gier, De Coentunnel en de auto-ringweg, Werk in Uitvoering, maart 1962, p. 234.
44. Zie o.m. Ir. W. A. G. Blom van Assendelft, De autoringweg (rijksweg 10) Werk in Uitvoering, november 1969.
45. Verslag der staatscommissie, ingesteld bij K.B. d.d. 2 juli 1901 nr. 144 tot het instellen van een onderzoek naar de wijze van verbetering der spoorwegverbindingen om Amsterdam, 's Gravenhage 1905. Zie ook Ir. N. H. Nierstrasz, Spoorwegverbindingen om Amsterdam, 's Gravenhage 1906 en ir. J. Th. Gerlings, Spoorwegverbindingen rond Amsterdam in: 'De Ingenieur', d.d. 8 december 1906, no 49.
46. Nota van Toelichting AUP, deel I, p. 47, 76, 140 en 141.
47. Gemeenteblad 1935, afdeling 2, p. 1186.
48. 'Amsterdam-planmässig wachsende Stadt', in: 'Der Städtetag', Heft 9/58 (Overdruk).
49. Zie onder meer: Commissie Verkeer en Vervoer: 'De betekenis van de ringbaan voor het stedelijke openbare vervoer in Amsterdam, Amsterdam 1962. Alsook het rapport van de economische subcommissie Coördinatiecommissie N.S./Amsterdam, 'De betekenis van de ringspoorbaan voor het interlokale personenvervoer per spoor, Amsterdam 1962.

Hoofdstuk VIII

1. Notulen van de vergadering van de Ineenschakelings- of Reorganisatiecommissie d.d. 14 oktober 1924.

2. Schrijven v.d. waarnemend dir. P.W. aan B. en W. van Amsterdam, d.d. 22 januari 1927, p. 7. e.v.
3. Notulen van commissie Groot-Amsterdam, d.d. 21 oktober 1921.
4. Nota dir. P.W. aan de Ineenschakelingscommissie d.d. 26 april 1924 naar aanleiding van de tweede nota de Miranda d.d. 4 april 1924.
5. Verslag van de afscheidsrede van prof. C. van Eesteren op 21 december 1962. Getypt verslag.
6. Nota dir. P.W. betreffende woningbouw in antwoord op schrijven weth. P.W. d.d. 23 februari 1950, afd. P.W. nr. 316/'48 p. 8/9.
7. Commentaar G.G.D. op ontwerp- A.U.P. aan wethouder Openbare gezondheidszorg en Ziekenfondswezen d.d. 8 december 1933, nr. 2833 GGD.
8. Schrijven dir. WSBZ aan weth. WSBZ d.d. 27 oktober 1933.
9. Schrijven dir. P.W. aan weth. P.W. d.d. 16 maart 1934, 90 kab/doss 1933.
10. Schrijven dir. Gemeentewaterleidingen aan weth. Gemeentebedrijven d.d. 28. oktober 1933.
11. Nota dir. Gemeentelijk Bouw- en Woningtoezicht aan de weth. voor de Volkshuisvesting d.d. 1 november 1933.
12. Schrijven dir. Gemeentelijke Electriciteitswerken d.d. 19 oktober aan de weth. voor de Gemeentebedrijven.
13. Nota van de dir. der Gemeentelijke Woningdienst betreffende het plan Groot-Amsterdam d.d. 12 januari 1934.
14. Gemeenteblad 1935, afd. 2, 1189.
15. Idem, p. 1210.
16. Idem, p. 1203
17. Zie onder 5.
18. Zie onder 3.
19. Zie onder 6.
20. Grondslagen van de zuid-oostelijke stadsuitbreiding, Amsterdam 1965, inleiding.
21. Gemeenteblad afd. 1. p- 813.
22. Nota van Toelichting, Ontwerp-uitbreidingsplan Geuzenveld, d.d. 29 april 1955.
23. Toelichting bij het voorontwerp van het uitbreidingsplan-Buitenveldert.
24. C. van Eesteren, Tuinstad Buitenveldert, Amsterdam 1957.
25. Ir. A. de Gier. Het vraagstuk hoog/laagbouw in de grote stad, in: Stedebouw en Volkshuisvesting 1966, p. 328. e.v.
26. Verslag van een bespreking inzake gemeenschappelijke tuinen tussen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag op 6 mei 1953.
27. Toelichting op de voorontwerpen voor een uitbreidingsplan voor Overtoomseveld d.d. 7 maart 1955 en voor Westlandgracht d.d. 14 mei 1958.
28. Toelichting op het voorontwerp uitbreidingsplan Zuideramstel-kanaal (deel 1) d.d. 28 mei 1956.
29. Zie schrijven v. d. Maatschappij voor Zwavelzuurbereiding v. h. G. F. Ketjen en Co. aan B. en W. van Amsterdam d.d. 9 april 1935.

Hoofdstuk IX

1. Gemeenteblad, afdeling 1, d.d. 16 mei 1934.
2. Schrijven directeur P.W. aan wethouder P.W. d.d. 7 maart 1935.
3. Bijlage nr. 4 bij het schrijven van de directeur P.W. aan de wethouder P.W. d.d. 6 november 1952.
4. Bijlage 1 bij het schrijven van de directeur P.W. en de wethouder P.W. d.d. 6 november 1952.
5. Zie onder 4, p. 5.
6. Rapport van de provinciale commissie ter bestudering van de gemeentelijke indeling van Noordholland, deel II, 1959, p. 341 e.v.

Hoofdstuk X

1. Gemeente Amsterdam: Bevolkingsprojecties 1974-1984, Amsterdam, 1972, p. 17.
2. Ir. P. J. Willekes Macdonald, De bevolkingsafname van Amsterdam, in : De Ingenieur, 15 juni 1933, A. 206 e.v. met een naschrift van ir. W. A. de Graaf.
3. Dr. G. A. H., Wiebols, De toekomstige bevolkingsgrootte in Nederland, Vlaardingen 1925, p. 30.
4. Nota van de directeur der Gemeentelijke Woningdienst betreffende het plan voor Groot-Amsterdam d.d. 12 januari 1934, p. 23. Voor opmerking Bruinsma: Gemeenteblad, 1935 afd. II, p. 1200.
5. Nota van toelichting op het Algemeen Uitbreidingsplan, deel i.p. 8.
6. Peter Haggett, Locational Analysis in Human Geography, Londen 1967, p. 49.
7. W. Christaller, Die zentralen Orte in Suddeutschland, Jena, 1933.
8. Schrijven van de directeur Gemeentelijk Bouw- en Woningtoezicht aan de wethouder voor de Volkshuisvesting dd. 1 november 1933.
9. Schrijven van de directeur P.W. aan de wethouder P.W. d.d. 10 maart 1934.
10. Schrijven van de Zwavelzuurfabriek Ketjen aan Burgemeester en Wethouders van Amsterdam d.d. 13 februari 1935.
11. Schrijven van de directeur P.W. aan de wethouder P.W. d.d. 20 maart 1935.
12. Schrijven van de Zwavelzuurfabriek Ketjen aan B. en W. van Amsterdam d.d. 14 mei 1935.
13. Gemeenteblad, 1935. II. p. 1217 e.v.
14. Idem, p. 1194.
15. Idem, p. 1182.
16. Idem, p. 1200.
17. Besluit Ged. Staten van de provincie Noord-Holland d.d. 22 juli 1936 tot goedkeuring van het algemene uitbreidingsplan van Amsterdam.
18. Schrijven van de Vaste Commissie voor Uitbreidingsplannen aan de voorzitter van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland d.d. 9 juni 1936. In gelijke zin: Schrijven van de Inspecteur voor de Volksgezondheid aan de voorzitter van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland d.d. 19 juni 1936.
19. Schrijven van de Hoofdinspecteur voor de Volksgezondheid aan de Minister voor Sociale Zaken d.d. 12 mei 1937 p. 3.
20. (prof.dr.) W. Steigenga, Vraagstukken rond de verstedelijking. Overdruk uit Socialisme en Democratie, juni 1966.
21. Ir. W. G. Witteveen, Het algemene uitbreidingsplan van Amsterdam, Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, 1935, p. 89 e.v.
22. Zie archief der commissie tot verdeling der stad in woon- en industriewijken, Voorts Gemeenteblad. 1924, afdeling II p. 2115. Alsook archief der Incenschakelingscommissie.
23. Vereniging van Delftse Ingenieurs: Verslag der Commissie inzake inrichting en wijze van werken der besturen van grote gemeenten z.p. 1903, p. 7 e.v.
24. Zie hoofdstuk IV.
25. Gerd Hortleder, Das Gesellschaftsbild des Ingenieurs, Zum politischen Verhalten der technischen Intelligenz in Deutschland, Frankfurt am Main, 1970.
26. Alistair Hamilton, The Appeal of Fascism, A study of intellectuals and fascism, 1919-1945. Londen 1971.
27. Schrijven van de redactie van 'De Ingenieur' aan ir. W. A., de Graaf d.d. 12 juni 1933.
28. Exposé van toespraak van prof. G. van Eesteren op stedenbouwkundig kongres te Moskou in 1958. Stencil.
29. Heide Berndt, Das Gesellschaftsbild des Stadtplaners, Stuttgart/ Bern 1968, p. 13.
30. Karl Mannheim, Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus, Leiden 1935, p. 82. e.v.
31. Camillo Sitte, City planning according to artistic principles, Londen 1965.

Hoofdstuk XI

1. Doucy, A., 'Allocation d'accueil', in: P. de Wolff e.a., 'Les problèmes de la planification', Bruxelles 1962, p. 1.
2. Boskoff, Alvin, 'Social Change', in: 'Modern Sociological Theory', New York, 1957, p. 279/280.
3. Perloff, Harvey, 'Planning concepts and Regional Research' in: 'Social Forces', volume 32, nr. 1., oct. 1953, p. 173 e.v.
4. Lichfield, Nathaniel, 'Objectives for Planners', in: 'Journal of the Townplanning Institute', vol. 52, nr. 8, sept./oct. 1966, p. 309/313.
5. Wentink, dr. A. A., 'Sociale planning in de verzorgingsstaat, mogelijkheden en beperkingen', 's Gravenhage, 1976, p. 194.
6. Schelsky, Helmuth, 'Über die Abstraktheiten des Planungsbegriffes in den Sozialwissenschaften', in: 'Zur Theorie der allgemeinen und regionalen Planung', Beiträge zur Raumplanung, Bielefeld, 1969, p. 9 e.v.
7. Ganzevles, drs. M. G. J., van Genugten, drs. J. M. O., Linden, drs. G. J. J., 'Enige beschouwingen over procesplanning', in: 'Stedebouw en Volkshuisvesting', juli/augustus 1975, p. 251-256.
8. Zie onder 6, p. 18-19.
9. Beckman, Norman, 'The Planner as a Bureaucrat', in: Andreas Faludi 'A reader in planning theory', Oxford, 1974, p. 254.
10. Idem, p. 257.
11. Grauhan, Rolf Richard, 'Notes on the Structure of Planning Administration', in: Andreas Faludi, 'A reader in planning theory', Oxford, 1974, p. 279-316.
12. a. Friedmann, John, 'A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior', in Andreas Faludi, 'A reader in planning theory', Oxford, 1974, p. 345-370.
b. Davidoff, Paul, 'Advocacy and Pluralism in Planning', idem p. 277-196.
c. Rabinovitz, Francine F. 'Politics, Personality and Planning', idem, 265-176.
13. Zie onder 12a, p. 363.
14. Friedmann, John, 'Introduction to the Study and Practice of Planning', in: 'International Social Science Journal', vol. XI, no. 3., 1959, p. 327 e.v.
15. Angenot, ir. L. H. J., 'Het wezen van de moderne stedebouw, openbare les, in 'Forum', 1959, nr. 4. (Overdruk).
16. Klein, Peter-Jürg, 'Das Berufsbild des Planers in der öffentlichen Verwaltung', Carl Heymanns Verlag, Köln, 1971, zie lijst tegenover p. 172.
17. Zie onder nr. 5, voor citaat Popper p. 154, voor Wentink p. 155.
18. Zie onder 5, p. 150-172.
19. Zie onder 6, p. 21.
20. Zie hoofdstuk VII.
21. Steigenga, W., 'Van sociale analyse tot sociaal-ruimtelijke constructie', in: 'Planologie in beweging', Amsterdam, 1973, p. 23.
22. Crane, David A., 'The City Symbolic', in: 'Journal of the American Institute of Planners', nov. 1961, p. 280.
23. Farbman, David, 'Two Approaches to the study of Comprehensive Planning', paper Institute of Social Studies, The Hague, 1960-1961.
24. Schuiling, Dick, 'De inrichting van het gemeentelijk stedebouwkundig apparaat', V.U., Amsterdam 1972, p. 52.
25. Geciteerd onder 12b, p. 291.
26. Dyckman, John 'What Makes Planners Plan?', in: Andreas Faludi, 'A reader in Planning Theory', Oxford, 1974, p. 247-248.
27. Altshuler, Alan A., 'The City Planning Process', Ithaca, New York, 1967, p. 336.
28. Idem p. 340.

61. Zie onder 4.
62. Engel, mr. J. H., 'Het juridisch instrumentarium van het Voorontwerp van de Wet op de Stadsvernieuwing', in: 'Stedebouw en Volkshuisvesting', mei 1974, p. 22. e.v.
63. Zie onder 51.
64. Zie onder 15, p. 8.
65. Luhmann Niklas, 'Vertrauen – Ein Mechanismus der Reduktion Sozialer Komplexität', Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart 1973, 2 erweiterte Auflage, p. 69.
66. Zie onder 11, p. 306.
67. Zie onder 11, p. 315.
68. Verslag van o.m. de inleiding van prof. Sj. Groenman ter vergadering naar aanleiding van de verschijning van het rapport Hoogbouw/Laagbouw, 'Bouw', 24 februari 1962.
69. Zie onder 33.
70. Zie onder 4.
71. Mc. Loughlin, J. Brian, 'Control and Urban Planning', Londen, 1973, p. 201.
72. De Wit, drs. H. J., Verslag van een inleiding, gehouden tijdens de Katholieke Studentendagen 1969 te Tilburg. Overdruk uit 'De mens in de stad van de mens', p. 153, z.j.
73. Nijpels, drs. J., 'Participatie bij stadsvernieuwing in het licht van het rapport – Naar een wet op de stadsvernieuwing –', in: 'Stedebouw en volkshuisvesting', juni 1974, p. 235 e.v.

29. Zijdeveld, A. C., 'De theorie van het symbolisch interactionisme', Boom-Meppel, 1973, p. 25.
30. Schumacher, Fritz, 'Vom Städtebau zur Landesplanung und Fragen städtebaulicher Gestaltung', E. Wasmuth Verlag, Tübingen 1951, Serie: Archiv für Städtebau und Landesplanung. Herausgegeben von der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, nr. 2.
31. Culemann, Cornelis, 'Funktion und Form in der Stadtgestaltung', Bremen-Horn, W. Dorn-Verlag, 1956. Veröffentlichten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Band. 31.
32. Zie onder 22, p. 280.
33. Meeder, K. C. C., 'Een moeizame evolutie', in: 'Tijdschrift voor Overheidsadministratie', 26 juni 1958, p. 256 e.v.
34. Adviesbureau Van de Bunt en Co, 'De sektor Stadsontwikkeling van de Dienst der Publieke Werken van de Gemeente Amsterdam. Amsterdam, 29 juni 1972.
35. Zie onder 11, p. 22.
36. 'Traffic in Towns, the specially shortened edition of the Buchanan Report', Penguin Books, 1964, p. 243.
37. Fouqué, Richard, 'Ontwerpsystemen, een inleiding tot de ontwerptheorie', Utrecht 1975, p. 20.
38. Idem, p. 22.
39. Levin, P. H., 'The Design Process in Planning, an exploratory study', in 'The Town Planning Review', 37 (1966), n. 1., april p. 5-20.
40. Chadwick, George, 'A systems view of planning', Oxford, 1971, p. 81.
41. Forrester, Jay W., 'A deeper knowledge of social systems', in: 'Ekistics', nr. 168, nov. 1969, p. 361.
42. Oud, P. J. J., 'Clarity in Townplanning', in: 'Journal of the Royal Institute of Architects', maart 1951, p. 193-195.
43. Vertaling Nederlands. z.j. Zie verder: Sisi, Enrico, Zibaldone Olandese, Arezzo, Badiali, 1965.
44. Berndt, Heide, 'Das Gesellschaftsbild des Stadsplaners', Stuttgart/Bern, 1968, p. 34.
45. Zie onder 30, p. 41.
46. Zie onder 26, p. 244.
47. Zie onder 44, p. 13.
48. Zie o.m. Friend J. K. and Jessop, W. N., 'Local Government and Strategic Choice', Londen 1971, p. 55.
49. Munford, Lewis, 'The neighborhood unit', Town Planning Review, may 1948, p. 267 e.v.
50. Zie onder 34, p. 16-20.
51. Werkgroep 'Wonen', SPO-Nirov, 'Positie en rol van de sociaal-wetenschappelijke onderzoeker in het besluitvormingsproces bij de realisering van nieuwe woonwijken', Utrecht 1974.
52. Idem, p. 8 en 9.
53. Idem, p. 12.
54. Ir, S. J. van Embden, 'Vorm', rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van buitengewoon hoogleraar in de architectuur aan de Technische Hogeschool te Delft op woensdag 11 maart 1964, Delft 1964.
55. Steigenga, prof. dr. W., 'Stedebouw en samenleving, een recensie'. Opgenomen in: 'Planologie in beweging', Verkenningen in de planologie en demografie 6. Planologisch en demografisch instituut van de Universiteit van Amsterdam, 1973, p. 70 e.v.
56. Zie onder 23.
57. Zie onder 4.
58. Brouwers, Ruud, interview met prof. N. A. de Boer, in: 'Tijdschrift voor Architectuur en Beeldende Kunsten', nr. 6, 1970, p. 133.
59. Buit, dr. J., 'Over alternatieven en planologisch onderzoek', in: 'Stedebouw en Volkshuisvesting', 1971, p. 28 e.v.
60. Zie onder 34, p. 19.

Bibliotheek K. U. Brabant



17 000 01275684 8